ISSN 1519-1850

Revista de Estudos Tributários

Ano XXIX – nº 171 – Set-Out 2026

Repositório Autorizado de Jurisprudência

Supremo Tribunal Federal – Nº 29/2000
Superior Tribunal de Justiça – Nº 42/1999
Tribunal Regional Federal da 1ª Região – Nº 21/2001
Tribunal Regional Federal da 2ª Região – Nº 1999.02.01.057040-0
Tribunal Regional Federal da 3ª Região – Nº 22/2010
Tribunal Regional Federal da 4ª Região – Nº 07/0042596-9
Tribunal Regional Federal da 5ª Região – Nº 10/2007

Editorial SÍNTESE

Diretora de Conteúdo: Milena Sanches Tayano dos Santos

Editorial IET – Instituto de Estudos Tributários

Diretores

Aristeu Gil Alves
Ricardo Prisco

Editor-Chefe

Pedro Adamy

Editor-Executivo

Eduardo Halperin

Conselho Editorial

Heleno Taveira Tôrres, Hugo de Brito Machado, Humberto Bergmann Ávila, Ives Gandra da Silva Martins, José Mörschbächer, Kiyoshi Harada, Leandro Paulsen, Milton Terra Machado, Misabel Derzi, Paulo de Melo Aleixo, Rafael Korff Wagner, Renato Lopes Becho, Roberto Ferraz, Roque Carrazza, Walmir Luiz Becker

Comitê Técnico

Adler Baum, Adolpho Bergamini, Carlos Mário da Silva Velloso, Fernando Dantas Casillo Gonçalves, Henrique Tróccoli Júnior, Marcel Gulin Melhem, Paulo de Vasconcellos Chaves, Vilson Darós

Colaboradores desta Edição

Arthur Maria Ferreira Neto, Cláudio Tessari, Danielle Bertagnolli, Fernando Aurelio Zilveti, Guilherme Soares Diniz, Lygia Stela Gondim Riveli, Maria Carolina Torres, Robson Maia Lins, Taísa Silva Reque

Reforma Tributária e Operações Imobiliárias: Questões Polêmicas Envolvendo a Incidência do IBS na Compra e do ITBI na Venda de Bens Imóveis

ARTHUR MARIA FERREIRA NETO

Advogado Tributarista, Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Professor Adjunto de Direito Tributário da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Sócio do Instituto de Estudos Tributários (IET), Membro da Fundação Escola Superior de Direito Tributário (FESDT), da Comissão de Direito Tributário da OAB/RS.

CLÁUDIO TESSARI

Advogado Tributarista, Pós-Doutorando em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Mestre em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter Laureate International Universities), Especialista em Gestão de Tributos e Planejamento Tributário Estratégico pela PUCRS, Professor visitante de vários cursos de pós-graduação *lato sensu* e LLM, Sócio do Instituto de Estudos Tributários (IET), Sócio do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), Membro da Fundação Escola Superior de Direito Tributário (FESDT), da Comissão de Direito Tributário da OAB/RS e do Grupo de Trabalho do IBDP de Direito Processual Tributário.

RESUMO: O presente artigo analisa a reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, sob a ótica das questões controvertidas envolvendo a incidência do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) nas operações imobiliárias e a manutenção da incidência do Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI). Busca-se demonstrar que a Lei Complementar nº 214/2025 não altera a base de cálculo do ITBI e que não se configura bitributação ou *bis in idem* na incidência simultânea do IBS e do ITBI nas operações imobiliárias, em razão da distinção entre seus fatos geradores, sujeitos passivos e materialidades tributárias. Inexiste sobreposição fiscal entre os tributos incidentes sobre atividades econômicas imobiliárias e aqueles relacionados à transmissão da propriedade imobiliária. Analisa-se, ainda, a compatibilidade da incidência do IBS com os fundamentos que orientaram a reforma tributária, especialmente no que se refere à neutralidade tributária e à desoneração de investimentos. Por fim, examina-se a permanência da utilidade das estruturas societárias com características de *holding* patrimonial para fins de planejamento sucessório, gestão patrimonial e organização tributária, mesmo após a reforma tributária. A análise é desenvolvida com base na legislação vigente e em decisões com análise de mérito proferida pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma tributária; IBS; ITBI; operações imobiliárias; bitributação; *bis in idem;* planejamento patrimonial; *holding*.

ABSTRACT: This article analyzes the tax reform introduced by Constitutional Amendment 132/2023, from the perspective of the controversial issues involving the application of the Tax on Goods and Services (IBS) to real estate transactions and the maintenance of the application of the Tax on Among the Living Transfer of Real Estate (ITBI). It seeks to demonstrate that Complementary Law 214/2025 does not alter the tax base of the ITBI and that the simultaneous application of the IBS and the ITBI to real estate transactions does not constitute double taxation or bis in idem, due to the distinction between their taxable events, taxpayers, and tax matters. There is no fiscal overlap between the taxes levied on real estate economic activities and those related to the transfer of real estate ownership. The compatibility of the IBS application with the principles that guided the tax reform is also analyzed, especially regarding tax neutrality and the exemption of investments. Finally, the study examines the continued usefulness of corporate structures with asset holding characteristics for estate planning, asset management, and tax organization purposes, even after the tax reform. The analysis is developed based on current legislation and merit-based decisions issued by the Supreme Federal Court and the Federal Regional Court of the 4th Region.

KEYWORDS: Tax reform; IBS; ITBI; real estate transactions; double taxation; *bis in idem* (double taxation); estate planning; holding company.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Estrutura constitucional do IBS: competência compartilhada, amplitude material e técnicas de delimitação; 1.1 Natureza e amplitude do IBS: apenas mais um imposto ou novo modelo constitucional de competência tributária?; 1.1.1 Competência clássica (modelo de contenção, centrado na determinação rígida de sentido) *versus* competência de cobertura e base ampla (modelo "guarda-chuva", orientado à integração funcional de sentido); 1.1.2 Consequências dogmáticas e práticas da adoção de um novo modelo de competência tributária; 1.2 Delimitação semântica do critério material do IBS no âmbito da tributação do consumo e harmonização sistêmica com competências preexistentes; 1.2.1 O prometido pela Reforma Tributária e o núcleo essencial de "relação de consumo" como filtro para a competência do IBS; 1.2.1.1 A centralidade do conceito de "operação" na construção de sentido do IBS; 1.2.1.2 Elementos básicos de uma relação de consumo como método de coordenação dos limites do IBS: (a) fornecedor como agente econômico no mercado de consumo; (b) definição consumerista de produto; (c) critério da remuneração econômica direta ou indireta; 2 A tributação das operações imobiliárias de compra e venda no pós-reforma tributária: incidência do IBS, regime do ITIBI e os limites constitucionais do planejamento patrimonial; 2.1 A incidência concomitante de IBS e ITBI nas operações imobiliárias de compra e venda e a descaracterização da bitributação e do *bis in idem;* 2.2 A incidência do IBS nas operações imobiliárias e os fundamentos da reforma tributária; 2.3 A utilização de *holdings* patrimoniais imobiliárias após a reforma tributária; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 promoveu profunda alteração no Sistema Tributário Nacional ao instituir um novo modelo de tributação sobre o consumo baseado em tributos do tipo Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Entre as inovações introduzidas pela reforma, está a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), previsto no art. 156-A

da Constituição Federal, cuja competência é compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos termos do referido dispositivo constitucional, a regulamentação do imposto deveria ocorrer por meio de lei complementar, a qual também deveria prever regimes específicos de tributação para determinados setores econômicos, entre eles as operações com bens imóveis.

Essa regulamentação ocorreu com a edição da Lei Complementar nº 214/2025, que disciplinou a incidência do IBS e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), estabelecendo regras próprias para o tratamento tributário das operações imobiliárias.

A introdução do IBS no âmbito dessas operações gerou intenso debate jurídico, especialmente em razão da coexistência desse novo tributo com o Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI), de competência municipal, tradicionalmente incidente sobre a transmissão onerosa da propriedade imobiliária.

Apesar dos objetivos de simplificação, a implementação desse novo sistema suscita questionamentos relevantes em determinados setores econômicos. A problemática central consiste em analisar se a incidência do IBS sobre determinadas atividades relacionadas ao mercado imobiliário pode gerar conflitos com o ITBI, especialmente no contexto das operações de compra e venda de bens imóveis.

Ou seja: *i)* a incidência simultânea de IBS e ITBI caracterizaria bitributação ou *bis in idem*?; *ii)* a nova disciplina tributária estaria alinhada com os objetivos da reforma tributária, especialmente quanto à neutralidade e à racionalização do sistema tributário?; *iii)* estruturas societárias voltadas à gestão patrimonial imobiliária, como as *holdings* patrimoniais, permanecem úteis após a reforma tributária?

Para que sejam obtidas tais respostas, utilizou-se metodologia dedutiva e análise dogmático-jurídica da legislação constitucional, infraconstitucional e jurisprudência relevante. Conclui-se que a interpretação sistemática do sistema tributário exige delimitação clara entre a tributação do consumo e a tributação patrimonial, a fim de evitar bitributação econômica e preservar a repartição constitucional de competências tributárias.

1 ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DO IBS: COMPETÊNCIA COMPARTILHADA, AMPLITUDE MATERIAL E TÉCNICAS DE DELIMITAÇÃO

1.1 Natureza e amplitude do IBS: apenas mais um imposto ou novo modelo constitucional de competência tributária?

A Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugurou uma das mais profundas reformulações já experimentadas pelo Sistema Tributário Nacional desde a promulgação da Constituição de 1988. Embora o discurso político e institucional que acompanhou a sua aprovação tenha reiteradamente apresentado a Reforma Tributária como um movimento essencialmente voltado à racionalização da tributação sobre o consumo, é inegável que o seu alcance normativo extrapola em muito esse objetivo imediato. Ao lado de outras inovações constitucionais relevantes – como a introdução de novos princípios tributários[1], a reformulação da seletividade[2], a redefinição de mecanismos de repartição federativa de receitas e a reconfiguração do federalismo fiscal –, a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), previsto no art. 156-A da Constituição, desencadeou um intenso e ainda incipiente debate doutrinário acerca da real extensão e profundidade das transformações constitucionais introduzidas.

No centro desse debate, está a controvérsia sobre a natureza jurídica da competência tributária que dá suporte ao IBS. De um lado, parcela expressiva da doutrina sustenta que, embora as mudanças promovidas pela EC 132 sejam relevantes sob o ponto de vista técnico e institucional, elas não alteram o núcleo metodológico nem a estrutura dogmática do Direito Tributário brasileiro. Segundo essa leitura, a nova competência compartilhada do IBS representaria apenas mais uma hipótese de incidência introduzida no texto constitucional, em substituição a outras anteriormente existentes (ICMS e ISS), devendo ser interpretada segundo os mesmos pressupostos formalistas, conceituais e normativistas que historicamente orientaram a compreensão das competências tributárias. Nessa linha, afirma-se que não houve ruptura relevante na metodologia

1 GRECO, Marco Aurélio; ROCHA, Sergio André. Vetores do Sistema Tributário Nacional após a EC n. 132. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

2 Para uma leitura crítica da nova seletividade inaugurada pela EC 132, vide: ADAMY, Pedro. Extrafiscalidade na Reforma Tributária: essencialidade rígida e o fim da função promocional do direito tributário. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

de interpretação do Sistema Tributário Nacional, razão pela qual a competência do art. 156-A deveria ser compreendida como funcionalmente equivalente às competências clássicas, ainda que adaptada a uma nova configuração institucional e federativa[3].

De outro lado, a posição que aqui iremos adotar parte da premissa de que a competência instituída pelo art. 156-A não pode ser adequadamente compreendida como mera reprodução do modelo clássico de competência tributária, ainda que deva ser integrada, de forma sistemática e harmônica, ao conjunto das competências preexistentes. Sustenta-se que o IBS inaugura um novo modelo constitucional de competência tributária, dotado de fundamentos, lógica interna e técnicas normativas significativamente distintos daqueles que historicamente estruturaram o sistema brasileiro. Essa singularidade não implica afirmar, de modo algum, que "tudo mudou", nem que as categorias dogmáticas tradicionais se tornaram obsoletas; implica, contudo, reconhecer que a Constituição passou a conviver com modelos diversos de autorização para o exercício do poder de tributar, os quais demandam critérios interpretativos diferenciados e mecanismos próprios de controle.

Nesse sentido, antes de se adentrar nas discussões substanciais acerca dos méritos e deméritos da Reforma Tributária, ou ainda definir se o IBS é mais simples, neutro, transparente e eficiente do que os tributos que substituiu, é necessário iniciar-se por discussões teóricas sobre a efetiva estrutura e natureza jurídica da competência tributária que lhe dá suporte e quais são as consequências dogmáticas e metodológicas dessa escolha constitucional. É precisamente essa indagação que orienta os itens seguintes.

Nesse contexto, antes mesmo de se adentrar nas discussões substanciais acerca dos méritos ou deméritos da Reforma Tributária – ou ainda de avaliar se o IBS é mais simples, neutro, transparente ou eficiente do que os tributos que substituiu –, mostra-se indispensável enfrentar uma questão preliminar de natureza teórica: qual é a estrutura e a natureza jurídica da competência tributária que legitima a instituição

3 Essa posição é representada, entre outros, por Humberto Ávila e Martha Leão, que enfatizam a permanência do modelo conceitual e da lógica tradicional de delimitação rígida de materialidades: ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024; e LEÃO, Martha. A Reforma Tributária sobre o consumo e a inexistência de ruptura paradigmática. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo: IBDT, n. 58, p. 389-409, 2024.

do IBS e quais são as consequências dogmáticas e metodológicas dessa escolha constitucional. É precisamente essa indagação que orienta os itens seguintes, a partir da distinção entre dois modelos de competência tributária.

1.1.1 Competência clássica (modelo de contenção, centrado na determinação rígida de sentido) *versus* competência de cobertura e base ampla (modelo "guarda-chuva", orientado à integração funcional de sentido)

A compreensão tradicional da competência tributária no constitucionalismo brasileiro sempre esteve fortemente associada a uma lógica de delimitação e contenção do poder de tributar, mentalidade que privilegia formas, fórmulas e o rigor definicional. Nesse modelo clássico, a competência opera como um mecanismo de recorte material rígido, previamente definido no texto constitucional, cuja função primordial é determinar, com intenso grau de precisão semântica, o sentido das materialidades tributáveis. O objetivo institucional dessa forma de distribuição de competências consiste em atribuir aos entes tributantes, de modo claro e exaustivo, a parcela específica de poder que cada esfera federativa recebe da Constituição. Trata-se de uma concepção que privilegia a tipicidade constitucional, a previsibilidade normativa e a segurança jurídica, concebendo a competência como verdadeira fronteira semântica destinada a conter expansões arbitrárias e imprevisíveis do poder de tributar. Para fins analíticos, é possível denominar essa visão de *modelo de contenção*[4].

Nesse arranjo, cada imposto corresponde a uma base econômica discriminada, estruturada a partir de categorias conceituais passíveis de determinação, associada a um sujeito ativo claramente definido. Sua aplicação se dá segundo um critério hermenêutico de inclusão ou exclusão: o fato econômico é ou não é subsumível ao conceito constitucional pertinente. Evidentemente, existem zonas de penumbra; ainda assim, a intenção predominante é a de preservar uma lógica de categorização fechada, com mínimo espaço para mutações conceituais espontâneas produzidas pela vontade do intérprete ou do Judiciário. Isso não representa uma falha do sistema, mas sim um de seus elementos estruturais de

4 Entendemos que tal modelo é apresentado, com clareza, por ÁVILA, Humberto. *Competências tributárias*: um ensaio sobre a sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito. São Paulo: Malheiros, 2018.

proteção, pois é justamente essa característica que permite que a competência cumpra sua função constitucional preponderante de limitar o poder de tributar e conferir previsibilidade ao contribuinte. O método interpretativo central que decorre desse modelo é o da *subsunção conceitual*, no qual a tarefa do intérprete consiste em verificar a adequação mínima do fato concreto a um conceito previamente determinado, seja por lei, seja por consolidação jurisprudencial.

No *modelo de contenção*, o papel das leis complementares (de estrutura[5]) é, em regra, o de padronização de conceitos em âmbito nacional, atuando como instrumentos de definição de normas gerais e estruturantes, sem deslocar o núcleo delimitador da Constituição para o plano infraconstitucional. O risco predominante associado a esse modelo não é o da expansão no campo da tributação, mas o da *subtributação de realidades econômicas atípicas*, as quais naturalmente permitem que algumas manifestações de riqueza se coloquem fora das categorias conceituais rígidas previamente desenhadas pelo Constituinte. Tal risco, não raro, provoca frustração e indignação naqueles que desejam combater com maior vigor desigualdades sociais e não admitem que certos fatos econômicos permaneçam fora do campo de incidência tributária por aquilo que consideram uma mera inadequação conceitual[6]. Essa, aliás, a motivação que frequentemente levou no passado, inclusive antes do advento da Emenda Constitucional nº 132, alguns autores a criticarem (e, inclusive, considerarem superado e ultrapassado) o modelo tradicional de competência tributária.

Ocorre que a introdução da nova competência compartilhada do IBS, por meio do art. 156-A da Constituição, desafia frontalmente essa arquitetura normativa tradicional. Ao contrário de simplesmente adicionar mais uma hipótese de incidência ao rol daquelas já discriminadas no Sistema Tributário Nacional, a EC 132 instituiu uma competência tributária dotada de traços inéditos, não apenas por seu compartilhamento de poder entre entidades federativas, mas também por projetar uma base amplíssima de incidência, cuja materialidade é descrita de forma delibe-

5 FERREIRA NETO, Arthur Maria; BEDIN, Arthur. A estrutura e os elementos da norma tributária: qual o papel da lei complementar? *In*: LOBATO, Valter (org.). *O papel da lei complementar tributária no desenho federativo brasileiro*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, v. 1, p. 57-76, 2024.

6 FERREIRA NETO, Arthur Maria. Crise epistêmica no direito tributário contemporâneo: do esgotamento do formalismo normativista aos riscos do solidarismo fiscal. *Direito Tributário Atual*, v. 56, p. 629, 2024.

radamente abrangente ("operações com bens, inclusive direitos, e serviços") e cuja disciplina normativa central é remetida, em larga medida, à lei complementar editada pelo Congresso Nacional.

Ainda assim, como vimos, parte da doutrina[7] sustenta que essa inovação não altera, de modo profundo, o desenho constitucional do Sistema Tributário, tratando o IBS como apenas mais uma "esfera" de competência adicionada ao mosaico federativo, ainda que dotada da peculiaridade do compartilhamento entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Em nossa opinião, essa leitura, embora possível sob uma perspectiva estritamente formal, revela-se excessivamente redutora, pois se apega à aparência estrutural da norma de competência e ignora a densidade normativa e as repercussões sistêmicas do novo desenho constitucional[8]. Essa visão falha em capturar o caráter singular do IBS, cuja lógica interna não replica o modelo clássico de delimitação rígida de materialidades. Não se trata, portanto, de uma exceção pontual dentro de um sistema que permaneceria estruturalmente inalterado, mas da introdução de um novo eixo de organização do poder de tributar.

Precisamente por isso, entendemos ser plausível sustentar que a EC 132 introduz, ao lado das competências tradicionais, um *modelo normativo distinto*, que aqui se propõe denominar *modelo "guarda-chuva" de competência tributária*. Trata-se de uma *competência de cobertura e base ampla*, cuja função constitucional preponderante deixa de ser a mera contenção semântica estrita e passa a ter a pretensão de promover uma *integração funcional de todas as incidências tributárias sobre o consumo*. A expressão modelo "guarda-chuva" não pretende sugerir uma autorização irrestrita à expansão interpretativa, nem tampouco afirmar a dissolução das categorias dogmáticas clássicas do Direito Tributário. Trata-se, antes, de uma proposta teórica de caráter heurístico, voltada a descrever uma lógica constitucional distinta de legitimação do poder de tributar, introduzida pela EC 132. Esclareça-se que o nosso objetivo, aqui, não é encerrar esse debate (ainda na sua juventude), mas redimensioná-lo, oferecendo uma nova chave conceitual capaz de

7 Por exemplo: LEÃO, Martha. A Reforma Tributária sobre o consumo e a inexistência de ruptura paradigmática. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo: IBDT, n. 58, p. 389-409, 2024; LYRA, João Paulo Barbosa. Quão amplo é o critério material do fato gerador do IBS? *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 59, 2025.

8 FERREIRA NETO, Arthur Maria. Equívocos na compreensão do sentido de "ruptura paradigmática": a EC nº 132 provocará alguma mudança na moldura epistêmica do direito tributário brasileiro? *Direito Tributário Atual*, v. 59, p. 325, 2025.

explicar fenômenos normativos que não se ajustam adequadamente ao paradigma clássico de contenção[9].

No modelo guarda-chuva, as materialidades constitucionais deixam de ser organizadas em bases econômicas rígidas e estanques, passando a estruturar-se a partir de uma base ampla de captação de fatos econômicos, expressa pela fórmula "operações com bens, inclusive direitos, e serviços". Essa opção implica a adoção de uma técnica de coordenação e alternância classificatória entre materialidades, ampliando a lógica binária do "é X / não é X" por uma lógica que também é relacional do tipo "X ou Y", como se extrai do § 8º do art. 156-A[10], orientada, especificamente, à redução de zonas cinzentas na tributação do consumo[11].

Consequentemente, no modelo guarda-chuva, a técnica prioritária de fixação de sentido também se transforma. Essa espécie de competência não busca esgotar previamente todos os significados pertencentes à classe conceitual apta a abarcar os fatos tributáveis, mas admite uma

9 FERREIRA NETO, Arthur Maria. Equívocos na compreensão do sentido de "ruptura paradigmática": a EC nº 132 provocará alguma mudança na moldura epistêmica do direito tributário brasileiro? *Direito Tributário Atual*, v. 59, p. 325, 2025.

10 "Art. 156-A. [...] § 8º Para fins do disposto neste artigo, a lei complementar de que trata o *caput* poderá estabelecer o conceito de operações com serviços, seu conteúdo e alcance, admitida essa definição para qualquer operação que não seja classificada como operação com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos."

11 Tal argumento foi desenvolvido, de modo mais detalhado, em nosso artigo "Equívocos na compreensão do sentido de 'ruptura paradigmática': a EC nº 132 provocará alguma mudança na moldura epistêmica do direito tributário brasileiro?": "Ao permitir que a lei complementar defina o conteúdo e o alcance das 'operações com serviços', inclusive por exclusão – ou seja, criando um mecanismo interpretativo variante, segundo o qual toda operação que não se enquadrar como 'operação com bens' poderá ser classificada como sendo de 'serviço' – o texto constitucional inaugura um modelo de competência tributária baseado – não mais no objetivo primário de determinar significados de conceitos constitucional, com o intuito de conter o exercício de poder – mas em criar uma espécie de alternância semântica que busca garantir uma maior uniformidade na tributação de operações econômicas, reduzindo-se o espaço lacunoso de possíveis nichos de intributabilidade. Assim, diferentemente do modelo clássico de subsunção, no qual uma base econômica X autoriza a tributação de realidades similares e compatíveis com esse campo de significação (*i.e.*, X', X'', X'''), o novo modelo parece autorizar a tributação de X ou Y, conforme critérios definidos pela legislação complementar, de modo que, se praticada 'qualquer operação' que provoque divergências acerca do seu adequado enquadramento na categoria abstrata X, poderá, hermeneuticamente, ser essa classificada como sendo um caso de Y. Uma tentativa de concretizar essa nova lógica de incidência tributária foi realizada pelo art. 3º da Lei Complementar nº 214, ao estabelecer que 'operações com bens' são todas aquelas que envolvam bens móveis, imóveis, materiais, imateriais ou direitos, e que 'serviços' são todas as demais 'operações' passíveis de serem reguladas por essa lei. Essa técnica traduz uma opção explícita por reduzir (ou talvez eliminar) aquelas discussões semânticas tradicionais sobre o que é 'prestação de serviço' ou 'circulação de mercadoria'. Ora, é fato notório que uma das principais intenções dos proponentes da Reforma Tributária – ao congregar em um novo tributo sobre valor agregado diversos outros que existiam anteriormente e que incidiam sobre bases econômicas de escopo limitado – era a de reduzir ao máximo (ou idealmente acabar com) discussões semânticas acerca do adequado enquadramento de uma determinada operação nesse ou naquele conceito constitucional. Os defensores dessa abordagem sempre sustentaram que tais debates 'teóricos' (principalmente quando levadas ao Judiciário) seriam inférteis e improdutivos, retardando a uniformidade da tributação, causando distorções concorrenciais e gerando insegurança jurídica. O objetivo, portanto, teria sido o de criar um novo regime constitucional que desestimulasse tais disputas conceituais em favor de uma tributação mais ampla, funcional e eficaz nos seus resultados".

integração funcional de sentidos possíveis, a ser construída de forma coordenada entre Constituição e lei complementar, demarcado, de modo mais aberto – e mediante expressões mais fluidas –, o campo de incidência do IBS (e, por consequência, da CBS). O método interpretativo central, assim, deixa de ser uma subsunção conceitual mais rígida e passa a assumir a forma de uma coordenação classificatória de diversos núcleos de incidência, voltada a assegurar tratamento tributário uniforme a operações juridicamente diferenciáveis, mas economicamente equivalentes.

Nessa lógica, a interpretação dos limites da competência de cobertura não se orienta pela qualificação formal isolada do objeto do negócio jurídico (isto é, se X é mercadoria, produto industrializado, serviço, bem imaterial ou cessão de direitos, entre outras categorias jurídicas tradicionais), mas pelo direcionamento funcional da operação, voltado a integrar, de forma coordenada, o conjunto constitucionalmente relevante das operações de consumo. Com isso, busca-se evitar divergências hermenêuticas artificiais acerca da essência do fato econômico subjacente, de modo que a incidência do tributo passa a ser determinada pela natureza consumerista da operação – e não pela categoria jurídica específica à qual o seu objeto possa ser subsumido –, desde que preservados os limites constitucionais materiais da tributação do consumo.

Esse deslocamento explica a centralidade inédita atribuída à lei complementar no desenho do IBS. Diferentemente do modelo de contenção, no qual a lei complementar exerce função predominantemente padronizadora, no modelo guarda-chuva ela se converte em instrumento central de densificação normativa, responsável não apenas por estruturar, mas também por fixar grande parte dos aspectos institutivos do imposto, relegando ao legislador ordinário estadual e municipal a função reduzida de estabelecer as alíquotas regionais e locais do IBS[12]. Trata-se de um novo eixo de produção de sentido no Direito Tributário brasileiro, que reforça a integração do sistema, mas simultaneamente amplia os riscos de expansão indevida da competência.

12 "Art. 156-A. LC instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. § 1º [...] IV – terá legislação única e uniforme em todo o território nacional, ressalvado o disposto no inciso V; [...] V – cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica; [...] Art. 195. [...] V – sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. § 15. A contribuição prevista no inciso V do *caput* poderá ter sua alíquota fixada em lei ordinária."

Com efeito, o risco predominante associado ao modelo guarda-chuva não é o da subtributação, mas o da expansão imprevisível e da captura de realidades econômicas não vinculadas ao consumo, especialmente de materialidades patrimoniais[13]. É precisamente por isso que a adoção desse modelo exigirá o desenvolvimento de novos critérios dogmáticos de controle, sob pena de a amplitude metodológica converter-se em subjetivismo interpretativo e de legitimação de qualquer espécie de arbitrariedade.

Tabela 1 – Comparação entre modelos de competência tributária:

Elementos	Competência clássica (Modelo de contenção)	Competência de cobertura (Modelo "guarda-chuva")
Função constitucional preponderante	Contenção do poder de tributar	Integração funcional das incidências sobre consumo
Materialidades constitucionais	Bases econômicas discriminadas, com categorização estanque ("é X / não é X")	Base ampla, com técnica de coordenação e alternância classificatória entre materialidades (X ou Y)
Técnica prioritária de fixação de sentido	Determinação rígida e prévia do conteúdo econômico constitucionalmente tributável	Coordenação e integração funcional de sentidos possíveis, orientada à redução de zonas cinzentas na tributação do consumo
Papel das leis complementares de estrutura	Definição de normas gerais e conceitos estruturantes a serem ainda detalhados pelo legislador ordinário	Instrumento central na densificação normativa do IBS, com função reduzida do legislador ordinário estadual e municipal
Risco predominante	Potencial subtributação de realidades econômicas atípicas	Expansão imprevisível e captura indevida de realidades econômicas não vinculadas ao consumo
Método interpretativo central	Subsunção conceitual	Coordenação classificatória

13 "A reforma tributária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 132/2023 lançou as bases para a criação de um Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) Dual, composto de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e de uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). De 'base ampla', a ideia é que com ele se alcance praticamente todo tipo de operação. Tanto que no texto constitucional se autoriza o legislador complementar a definir serviço como sendo tudo o que não se enquadrar na definição de operação com bem, amplitude demasiada que termina tornando sem sentido a própria competência impositiva residual (CF/1988, art. 154, I)." (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, p. 318, 2024)

1.1.2 Consequências dogmáticas e práticas da adoção de um novo modelo de competência tributária

A adoção constitucional de um modelo de competência de cobertura e base ampla produz consequências dogmáticas e práticas relevantes, especialmente no plano da interpretação das normas tributárias. A lógica subjacente ao IBS introduz uma racionalidade interpretativa distinta daquela que historicamente estruturou o Direito Tributário brasileiro, fundada na ideia de base ampla e de materialidades alternativas, em que diferentes categorias econômicas passam a ser coordenadas sob um mesmo regime de incidência. Trata-se de uma mudança que não se limita à mera técnica de arrecadação desse novo imposto, mas que alcança o próprio modo de legitimação e de controle do exercício do poder de tributar.

Importa sublinhar, desde logo, que o modelo de contenção e o modelo de competência de cobertura – aqui denominado modelo "guarda-chuva" – não são reciprocamente excludentes dentro do atual Sistema Tributário Nacional, nem pretendem substituir integralmente a dogmática tradicional. A Constituição de 1988 – especialmente após a EC 132 – passa a conviver simultaneamente com modelos distintos de competência tributária, cada qual orientando modalidades diversas de autorização para o exercício do poder de tributar. Essa convivência impõe que os requisitos de validade das normas tributárias, os critérios interpretativos aplicáveis e os mecanismos de controle dogmático sejam ajustados às características específicas de cada tipo de competência. O equívoco metodológico reside nas leituras extremadas que insistem em reduzir toda a estrutura constitucional a um único padrão explicativo, como se fosse necessário afirmar que "ou tudo mudou" ou, no polo oposto, que "nada mudou"[14].

A distinção aqui proposta busca, portanto, oferecer uma nova gramática conceitual apta a compreender a coexistência desses modelos no Sistema Tributário Nacional. Trata-se de uma sugestão teórica aberta, de caráter descritivo e heurístico, destinada a permitir a revisão crítica de conceitos fundamentais do Direito Tributário à luz da nova matriz cons-

14 ROCHA, Sergio André. Reforma tributária e pontos de partida do sistema tributário nacional. *Conjur*, 16.09.2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-set-16/reforma-tributaria-e-pontos-de-partida-do-sistema-tributario-nacional/. Acesso em: 19 mar. 2025.

titucional instaurada pela EC 132. Não se pretende, com isso, encerrar um debate que ainda se encontra em fase inicial de amadurecimento, mas qualificá-lo, conferindo-lhe maior honestidade metodológica, transparência argumentativa e fidelidade ao atual desenho da Constituição tributária brasileira.

Nesse sentido, é fundamental esclarecer que não se defende aqui que a Constituição tenha abandonado toda e qualquer pretensão de fixar sentido jurídico determinável às expressões utilizadas no texto constitucional[15]. Com efeito, o IBS não chega a consagrar uma competência tipológica absolutamente aberta[16], nem autoriza o legislador infraconstitucional a definir livremente o conteúdo dos termos constitucionais, ou para efetivar melhor princípios[17] ou para garantir recursos adicionais para atender a conveniências arrecadatórias ou contingências fiscais[18]. Por essa razão, também não se adota aqui a posição oposta – igualmente extremada – segundo a qual a competência prevista no art. 156-A teria rompido por completo com a tradição conceitualista do constitucionalismo tributário brasileiro, importando, de forma automática, a estrutura do IVA de países estrangeiros que inspirou a EC 132[19]. Essa leitura, que

15 "O constituinte derivado, aliás, parece ter tido algum cuidado com a redação da EC nº 132/2023 no sentido de evitar interpretações de cunho conceitualista que pudessem fazer o imposto se distanciar demais de um IVA típico." (MELLO, Hélio de; DE LAURENTIIS, Thais. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 57, p. 272, 2024)

16 "[...] entendemos que a abordagem tipológica prestigia em maior grau os princípios da capacidade contributiva, da neutralidade e da segurança jurídica. O reconhecimento do IBS e da CBS como tributos do tipo IVA permite a compreensão do campo de competência do tributo à luz de décadas de literatura e jurisprudência de Direito Comparado. Dessa perspectiva, ao encarar o IBS e a CBS, não estamos diante de tributos novos, mas sim de velhos conhecidos, com fartas fontes de Direito, o que permite que as dúvidas e disputas que virão a surgir tenham soluções mais justas, eficientes e previsíveis." (MELLO, Hélio de; DE LAURENTIIS, Thais. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 57, p. 278-279, 2024)

17 "A norma de competência tipológica não deve ser encarada como um mandado de otimização de tipicidade. Certamente, caso o legislador introduza normas que façam com que o tributo não mais seja reconhecível como pertencente ao tipo de referência, estará caracterizado desvio de competência. Contudo, é legítimo que o legislador institua regramentos atípicos, seja para cumprir regras previstas na própria Constituição, seja para prestigiar princípios constitucionais." (MELLO, Hélio de; DE LAURENTIIS, Thais. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 57, p. 279, 2024)

18 "Da perspectiva sistemática, há que se considerar que o constituinte, expressamente, delegou à lei complementar a competência para definir o conceito de operações com serviços, permitindo, na esteira da prática internacional, qualquer definição que não caracterize operação com bens. Assim, mesmo o intérprete fiel à abordagem conceitual é forçado a reconhecer que o constituinte não estabeleceu um conceito de operações com serviços. Ademais, a própria escolha da lei complementar como instrumento legal para a instituição do IBS e da CBS sugere o elevado grau de liberdade que o constituinte pretendeu dar ao legislador." (MELLO, Hélio de; DE LAURENTIIS, Thais. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 57, p. 278, 2024)

19 "Poder-se-ia argumentar que a própria denominação do imposto, trazida no *caput* do art. 156-A da CF/1988, remeteria a supostos conceitos de 'bens' e de 'serviços', uma vez que, podendo chamar o tributo de 'imposto sobre valor adicionado' – denominação utilizada na União Europeia –, optou o constituinte por não fazê-lo.

desloca os limites da competência para fora do texto constitucional e os reconduz quase exclusivamente a experiências de direito comparado, bem como a aspectos casuísticos extraídos desses outros ordenamentos jurídicos, ignora as especificidades do sistema constitucional brasileiro, da natureza autônoma e vinculante das nossas fontes do Direito e fragiliza os mecanismos normativos internos que servem especificamente à contenção do poder de tributar.

Nesse ponto, a advertência de Hugo de Brito Machado Segundo[20] mostra-se particularmente relevante. Ao analisar a amplitude da competência do IBS, o autor questiona se seria lícito ao legislador complementar "dar às palavras empregadas pelo texto constitucional o sentido que lhe parecer mais conveniente", indagando, expressamente, se poderia estabelecer que "X considera-se Y" e, com isso, alterar a natureza das realidades tributadas[21]. Para o autor, embora a base ampla seja característica estrutural do IVA Dual, ainda constam do texto constitucional limites semânticos e sistemáticos intransponíveis, sob pena de esvaziamento da própria lógica constitucional da repartição de competências e da competência residual da União[22]. A tentativa de circunscrever categorias de bens ou serviços de modo dissociado da atividade econômica efetivamente desenvolvida contraria não apenas o texto constitucional,

---

Ante essa objeção de cunho gramatical, lembramos que os principais impostos do tipo IVA mais modernos, como os da Nova Zelândia, da Austrália, do Canadá e da Índia, são denominados *Goods and Services Tax*. O constituinte pátrio, ao optar pela denominação 'imposto sobre bens e serviços', filiou-se a essa mais moderna corrente." (MELLO, Hélio de; DE LAURENTIIS, Thais. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 57, p. 278, 2024)

20 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

21 "*É, contudo, lícito ao legislador complementar dar às palavras empregadas pelo texto constitucional o sentido que lhe parecer mais conveniente? Pode ele estabelecer que 'X' considera-se 'Y', e assim alterar a natureza de tais realidades? Há limites a serem observados nessa tarefa?*" (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, p. 319, 2024)

22 Tal argumento pontual é bem desenvolvido por Ávila: "A esse respeito, é importante notar, num primeiro passo, que o *caput* do art. 156-A da Constituição estabelece uma 'competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios' (destaque meu). Todas as outras competências previstas na Constituição, precisamente por não terem sido atribuídas pelo modo compartilhado, são privativas, isto é, não podem ser divididas com outros entes federados. Em razão disso, os fatos abrangidos por competências privativas, como é a competência estadual para tributar a realização de doações ou a competência federal para tributar as operações financeiras, não podem ser tributados por outros entes federados que não aqueles aos quais a Constituição expressa e privativamente atribuiu a competência para tributar. Entendimento contrário transformaria competências privativas em competências compartilhadas, contrariando aquilo que a Constituição expressamente estabeleceu: competência compartilhada é a competência para instituir o IBS e a CBS. Esta, por conseguinte, não poderá abranger fatos que só privativamente podem ser tributados por outros entes federados no que se refere a outros tributos, como adiante é reforçado pelo exame dos limites implícitos, pressupostos e implicados" (ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, p. 713, 2024).

mas também a lógica econômica subjacente à tributação do consumo[23]. Como destaca Machado Segundo, o conceito constitucional não pode ser arbitrariamente expandido, devendo manter relação intrínseca com a operação econômica principal sujeita à tributação, sob pena de ruptura entre a materialidade eleita pelo constituinte e a realidade econômica que legitima a incidência tributária.

Por outro lado, tampouco se pode ignorar que a adoção de um modelo de competência de cobertura impõe desafios metodológicos inéditos ao Direito Tributário brasileiro. A maior fluidez conceitual, a centralidade conferida à lei complementar e a utilização de técnicas de alternância na classificação de materialidades ampliam o espaço interpretativo e, com isso, aumentam os riscos de arbitrariedade na definição do campo de incidência do tributo. Essas características exigem, precisamente por essa razão, o desenvolvimento de critérios dogmáticos inéditos de contenção, capazes de compatibilizar a integração funcional das incidências com os limites constitucionais ao poder de tributar.

É exatamente nesse ponto de equilíbrio – entre a nova tarefa de integração funcional, voltada à redução de zonas cinzentas de interpretação, e a necessidade permanente de limitação constitucional do poder de tributar – que se situa o desafio central do IBS. Não se pode, portanto, nem negar a sua natureza inovadora enquanto desenho de uma competência tributária distinta, nem o reduzir a uma simples reedição das competências tradicionais.

O Sistema Tributário Nacional passa, a partir da EC 132, a conviver com modelos diversos de competência tributária, cuja harmonização demandará esforço teórico renovado e vigilância dogmática constante. É a partir dessa distinção estrutural que se torna possível avançar, nos tópicos seguintes, na análise dos limites semânticos do critério material do IBS e, sobretudo, na necessidade de compatibilizá-lo com competências patrimoniais preexistentes – em especial o ITBI –, evitando que a

23 "O conceito, como explorado ao longo deste artigo, não deve ser arbitrariamente expandido pelo legislador infraconstitucional sem considerar a relação intrínseca dos bens e serviços com a atividade econômica principal sujeita à tributação. A tentativa de circunscrever categorias de bens, independentemente de sua utilização prática nas operações das empresas, contraria não apenas o texto constitucional, mas também a lógica econômica e a intenção manifesta de promover um sistema tributário mais justo e menos oneroso." (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, p. 328, 2024)

integração funcional se converta em fonte de desorganização federativa e de insegurança jurídica.

1.2.1 O prometido pela Reforma Tributária e o núcleo essencial de "relação de consumo" como filtro para a competência do IBS

A Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 foi amplamente anunciada – no plano político, institucional e doutrinário – como destinada a promover uma completa reestruturação dos mecanismos de tributação incidentes sobre as relações econômicas que conduzem bens e serviços ao consumidor final. Não por acaso, consolidou-se, de forma quase unívoca, o rótulo de "Reforma Tributária do Consumo" (*sic*), expressão que passou a sintetizar o discurso de formação de consenso em torno da emenda e a legitimar, no debate público, a magnitude das alterações constitucionais promovidas. Essa caracterização, contudo, não pode ser tratada como mero *slogan* retórico nem como expediente publicitário desprovido de consequências jurídicas, mas acaba também exercendo uma função normativa vinculante na interpretação do novo modelo constitucional de competência tributária associado ao IBS. Isso porque as promessas reiteradamente formuladas pelos agentes investidos do poder constituinte derivado – no curso do processo legislativo constitucional – integram o horizonte normativo de interpretação das normas introduzidas no texto constitucional.

Ignorar esse dado equivale a esvaziar a própria ideia de Constituição como projeto normativo dotado de racionalidade interna e compromissos públicos verificáveis. A retórica política que acompanhou a EC 132 não é juridicamente neutra: ela condiciona expectativas legítimas, estrutura consensos institucionais e, sobretudo, delimita o campo de sentido das escolhas constitucionais efetuadas. Levar a sério a Constituição implica, portanto, levar a sério também as finalidades explicitamente assumidas pelo constituinte derivado.

Nesse cenário, o desenho normativo do art. 156-A da Constituição não pode ser adequadamente compreendido sem a assunção explícita de que o IBS se destina, estruturalmente, à tributação de operações de consumo. Essa conclusão decorre tanto da motivação claramente declarada que orientou a Reforma quanto da própria semântica do texto constitucional positivado, que, embora amplo, não é indiferenciado. Pretender que o IBS possa capturar indistintamente quaisquer manifes-

tações de riqueza economicamente avaliáveis – independentemente de sua inserção em relações de consumo – significa deslocar o tributo para fora do campo material que legitimou a sua criação e comprometer a coerência sistêmica do modelo constitucional recém-instituído.

A questão central, portanto, não reside em saber se o IBS possui base ampla – dado que é estruturalmente verdadeiro –, mas em definir quais são os limites constitucionais dessa amplitude. A delimitação semântica do critério material do IBS exige um filtro dogmático capaz de distinguir, com racionalidade e inteligibilidade, as operações legitimamente inseridas no campo da tributação do consumo daquelas que pertencem a outras bases econômicas previstas na Constituição, como, por exemplo, a renda ou o patrimônio, ou que simplesmente não configuram relações de mercado juridicamente relevantes. A simples referência constitucional a "operações com bens ou serviços" não autoriza, por si só, nem leituras restritivas artificialmente excludentes – que afastem relações tipicamente consumeristas – nem leituras expansionistas ilimitadas, que dissolvam os contornos da competência tributária sob o pretexto genérico de neutralidade, eficiência ou alinhamento a modelos tributários estrangeiros.

É precisamente nesse ponto que se torna metodologicamente insustentável interpretar a expressão "operações" de modo autônomo, autorreferente ou idealizado. Sustenta-se, neste estudo, que o termo empregado pelo constituinte derivado deve ser necessariamente coordenado com e integrado à matriz normativa própria das relações de consumo. A promessa central da Reforma Tributária, no que concerne ao IBS e à CBS, foi a reorganização da tributação do consumo; qualquer interpretação que desvincule o campo de incidência desses tributos do núcleo essencial das relações consumeristas incorre em grave distorção metodológica do projeto constitucional, convertendo a base ampla em pretexto para expansão arbitrária da competência tributária.

Além disso, não cabe ao Direito Tributário, isoladamente considerado, redefinir os contornos do que seja uma relação de consumo. Aqui incide, com especial relevo, a norma de sobredireito consagrada no art. 110 do Código Tributário Nacional[24], que impede, por uma questão

24 "Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos

de segurança jurídica[25], o legislador tributário – e, por consequência, o intérprete – de alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos de direito privado utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição como critérios de delimitação de competências. A Constituição valeu-se, de modo inequívoco, de categorias jurídicas que remetem ao universo das relações de consumo; logo, a identificação das operações constitucionalmente relevantes para o IBS exige a consideração das construções dogmáticas desenvolvidas pelo Direito do Consumidor, ramo dotado de autoridade normativa específica para definir os elementos estruturais dessas relações.

Aliás, a leitura sistemática do art. 156-A da Constituição encontra reforço explícito no art. 2º da Lei Complementar nº 214, ao dispor que "o IBS e a CBS são informados pelo princípio da neutralidade, segundo o qual esses tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica". Ao reconhecer expressamente que a neutralidade deve orientar os novos tributos, o legislador complementar assume – de forma coerente com o discurso e a arquitetura da EC 132 – que o campo constitucional de incidência do IBS e da CBS é, estruturalmente, o das relações de consumo. Com efeito, o princípio da neutralidade somente é normativamente inteligível quando referido a decisões de consumo e à organização da atividade econômica voltada à oferta de bens e serviços no mercado consumidor. *A contrario sensu*, operações com bens (inclusive direitos) ou com serviços que não apresentem enquadramento mínimo em uma relação de consumo – por inexistência de destinação ao consumo, ausência de inserção no mercado ou falta de estrutura econômica típica – não podem ser validamente alcançadas pelo IBS ou pela CBS, sob pena de se converter o princípio da neutralidade em cláusula legitimadora de expansão arbitrária da competência tributária. Tal leitura confirma que a base ampla do IBS não equivale a uma competência tipológica ilimitada, mas pressupõe, como condição material necessária, a vinculação da operação a uma relação de consumo constitucionalmente relevante.

Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias."

25 "[...] o art. 110 do CTN é norma de segurança jurídica a impedir ao legislador da União, a seu talante, ampliar o conceito de receita distorcendo a rígida distribuição do poder de tributar." (MINATEL, José. *Conceito jurídico de receita*. São Paulo: Quartier Latin, p. 95)

É a partir dessa premissa – e não de abstrações semânticas desligadas do sistema, nem de importações acríticas de modelos estrangeiros – que se desenvolvem, nos subitens seguintes, os critérios dogmáticos de coordenação semântica da competência do IBS. Inicia-se, assim, pela análise do conceito constitucional de "operação" e, em seguida, pela identificação dos elementos estruturantes da relação de consumo aptos a funcionar como verdadeiros limites materiais à tributação, preservando, simultaneamente, a integração funcional prometida pela Reforma e os freios constitucionais ao poder de tributar.

1.2.1.1 A centralidade do conceito de "operação" na construção de sentido do IBS

A expressão "operação" ocupa posição central na definição constitucional da materialidade do IBS. O art. 156-A da Constituição[26] não estabelece que o imposto incidirá sobre bens, direitos ou serviços isoladamente considerados ou como se tributação sobre patrimônio fosse, mas sim sobre *operações* que tenham esses elementos como objeto. A textualização constitucional desse termo, portanto, cumpre função delimitadora específica da competência do IBS, razão pela qual sua interpretação não pode ser manipulada nem por reducionismos conceituais excessivos nem por expansões tipológicas arbitrárias que não possuem base direta no texto constitucional.

Ocorre que o papel normativo da expressão "operação" tem sido objeto de leituras desviantes ou exageradas que, partindo de premissas distintas, acabam por romper o vínculo constitucional estabelecido entre o IBS e a tributação do consumo. De um lado, identifica-se uma leitura reducionista, que procura extrair do conceito de "operação" requisitos bastante rígidos e excludentes – como onerosidade estrita, formalidades empresariais ou restrição a pessoas jurídicas – com base em deduções semânticas *per saltum* e sem respaldo sistemático na Constituição. De outro, encontra-se uma leitura relativista-funcional, excessivamente aberta, que sustenta que o IBS poderia alcançar fatos desvinculados de negócios jurídicos e até mesmo dissociados de relações de consumo, sob o argumento de alinhamento a modelos estrangeiros de IVA. Nenhu-

26 "Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. § 1º O imposto previsto no *caput* será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: I – incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços; [...]"

ma dessas posições se mostra compatível com o desenho constitucional brasileiro.

Isso não significa, contudo, que o termo "operação" seja juridicamente indeterminado ou destituído de função normativa. Seu sentido constitucional deve ser construído sistematicamente, à luz da finalidade explicitamente anunciada pela Emenda Constitucional nº 132, a qual, como se viu, foi concebida, debatida e aprovada como uma profunda revisão do nosso sistema de tributação do consumo. Desvincular o conceito de "operação" dessa matriz não constitui apenas um erro hermenêutico, mas representa a negação da própria promessa institucional apresentada à sociedade quando da elaboração da Reforma Tributária.

Diante dessa controvérsia inicial, impõe-se reconhecer que o sentido técnico-jurídico mais nuclear do termo "operação" remete a negócios jurídicos bilaterais dotados de validade e eficácia. No caso do IBS, essa conclusão decorre, inclusive, da própria estrutura de imposto indireto e não cumulativo, que pressupõe a ocorrência de uma operação juridicamente qualificada apta a ensejar a transferência a terceiro do ônus tributário ao longo da cadeia econômica, até chegar ao consumidor final. Para que o ente tributante possa tributar um bem ou serviço, não basta a simples existência física de um objeto ou um deslocamento material no espaço, mas a presença de uma operação válida e eficaz que lhe atribua sentido jurídico e relevância econômica. Essa operação, ademais, desempenha papel central na definição da base de cálculo do tributo.

Em sentido técnico-jurídico, já assinalava Plácido e Silva que "operação", em acepção geral, corresponde à "realização de negócios comerciais", indicando "o resultado ou o efeito do ato mercantil", sendo frequentemente empregada como sinônimo de transação, ajuste, convenção ou contrato[27]. Não há dúvidas, portanto, de que o vocábu-

27 "Operação. Derivado do latim *operatio*, de *operare* (obrar, fazer, trabalhar), possui o sentido geral de obra ou de execução. E assim, o efeito, o resultado, a consequência de tudo o que se fez. E, dai, ser também aplicado no sentido de promoção, feitura, realização, ocorrência. Mas, na prática mercantil, operação é, propriamente, a realização de negócios comerciais. Indica, assim, o resultado ou o efeito do ato mercantil, sendo, por vezes, empregado no mesmo sentido de transação. E isto porque a operação, em verdade, resulta num ajuste, numa combinação, numa convenção e num contrato. Em comércio, as operações se distinguem, segundo sua natureza, em operações de crédito, operações bancárias, operações financeiras, operações de Bolsas etc. Operação. Na terminologia médica, operação se entende toda intervenção cirúrgica, em regra praticada com instrumentos." (SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 982)

lo "operação" se apresenta como sinônimo funcional de "negócio jurídico", ambos marcados, de modo incontornável, pela bilateralidade. Tanto é assim que, em termos formais, na prática tributária, a própria documentação fiscal exige a identificação simultânea do remetente e do destinatário, sob pena de inidoneidade do ato.

Nesse ponto, há convergência com a posição de Humberto Ávila, quando sustenta que a "operação" pressupõe, minimamente, a existência de um negócio jurídico bilateral com relevância econômica: "Os atos que configuram uma operação hão de ser atos bilaterais, isto é, negócios jurídicos que tenham por objeto bens e serviços e sejam praticados entre aqueles que fornecem os bens ou prestam os serviços e aqueles que adquirem os bens ou tomam os serviços"[28].

A partir desse ponto, contudo, emerge uma divergência definicional relevante. A expressão "operações" – essencial à delimitação da competência do IBS – não pode esgotar seu conteúdo normativo nesse núcleo mínimo. A bilateralidade jurídica e a existência de repercussão econômica quantificável são condições necessárias, mas não suficientes. Em verdade, a expressão "operações" deverá buscar seus elementos adicionais no conteúdo fornecido pela ideia de relações de consumo, já que tal conceito, em si, não nos garante uma maior densidade conceitual. Nesse sentido, concorda-se que a expressão "operação" exige bilateralidade jurídica e alguma repercussão econômica, mas diverge-se da tentativa de deduzir, diretamente desse conceito, a exclusão automática de operações não onerosas ou praticadas por (ou entre) pessoas físicas. Tal inferência ignora que operações destituídas de empresarialidade formal podem, ainda assim, configurar relações de consumo plenamente reconhecidas pela dogmática consumerista. A divergência surge, portanto, quando se pretende extrair da noção de "operação" critérios excludentes que não lhe são imanentes.

Portanto, conforme se pretende explorar melhor no próximo item, não vislumbramos razoável a tentativa de se derivar, por si só, da expressão "operações" a impossibilidade de se alcançar pelo IBS operações

28 ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 56, p. 714, 2024.

que sejam praticar entre pessoas físicas[29] ou que tenham por o condutor desse negócio jurídico (*i.e.*, o fornecedor) alguém que não seja formalmente uma pessoa jurídica empresária.

É nesse ponto que se mostra problemática a posição defendida por João Paulo Barbosa Lyra, que atribui ao conceito de "operação" um sentido excessivamente restritivo, afastando do campo de incidência do IBS inúmeras situações compatíveis com relações de consumo: "A palavra 'operações' tem conceito sinônimo de negócio jurídico de conteúdo econômico, inserido necessariamente em uma sistemática empresarial"[30].

Essa leitura incorre em dupla redução indevida. Primeiro, porque presume que a matriz constitucional do IBS se confunde integralmente com uma lógica estrita de empresarialidade formal, desconsiderando que o Direito do Consumidor reconhece relações de consumo protagonizadas por pessoas físicas ou diferentes entidades jurídicas que estão fora desse molde rígido, conforme se verá em seguida. Além disso, porque ignora que a EC 132 não condicionou a tributação do consumo à presença de uma empresa formalmente organizada, mas à existência de operações inseridas em um contexto econômico, *lato sensu*, de consumo. Ao restringir o conceito de operação a negócios empresariais típicos, essa leitura acaba por afastar, de modo arbitrário, hipóteses que poderiam ser reconhecidas como relações de consumo sem maiores controvérsias na dogmática consumerista, como determinadas operações imobiliárias, cessões onerosas de direitos e locações intermediadas profissionalmente.

Em segundo lugar, também não se sustenta a premissa de que a expressão "operação" conteria, em si mesma, uma exigência semântica necessária de onerosidade[31]. Nesse ponto, novamente abrimos divergên-

29 "Seria inconstitucional a lei complementar que dispusesse que o IBS e a CBS incidiriam sobre todo e qualquer evento, inclusive atos praticados por pessoas físicas ou jurídicas consigo próprias." (ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 56, p. 715, 2024)

30 LYRA, João Paulo Barbosa. Quão amplo é o critério material do fato gerador do IBS? *Revista Direito Tributário Atual*, n. 59, p. 270-271, 2025.

31 "Pressuposta também é a natureza onerosa e empresarial da expressão 'operações'. Assim o é pela previsão do princípio da neutralidade no § 1º do art. 156-A da CF/1988, assim como pela previsão da não cumulatividade no inciso VIII, § 1º, do art. 156-A da CF/1988. Tanto a neutralidade como a não cumulatividade pressupõem atividade econômica onerosa, tendente a tributar, em etapas, as cadeias empresariais de produção." (LYRA, João Paulo Barbosa. Quão amplo é o critério material do fato gerador do IBS? *Revista Direito Tributário Atual*, n. 59, p. 275, 2025)

cia em relação à posição de João Paulo Barbosa Lyra, que atribui mais uma vez ao termo "operações" um sentido excessivamente restritivo, associando-o, de modo necessário, à existência de atividade econômica empresarial formal, dotada de onerosidade estrita e excluindo aquelas operações que podem ser caracterizadas como "gratuitas" (*sic*). Para o autor, a presença dos princípios da neutralidade e da não cumulatividade implicaria que o IBS jamais poderia incidir sobre operações "gratuitas", qualificáveis como não empresariais ou não comerciais, sob pena de violação à lógica do imposto[32].

Do ponto de vista linguístico e jurídico, como já destacado, a "onerosidade" não constitui elemento analítico necessário do conceito de "operação". É perfeitamente possível falar, sem contradição lógica nem redundância, em "operações onerosas" e "operações não onerosas", mantendo-se no uso dessas expressões plena congruência. Isso demonstra que a onerosidade não integra o núcleo semântico mínimo do termo. Assim, não é possível extrair da palavra "operação", isoladamente considerada, uma determinação constitucional no sentido de que o IBS e a CBS incidiriam exclusivamente sobre negócios jurídicos considerados "onerosos"[33].

A dita exigência de "onerosidade" – *rectius*, melhor compreendida como uma dimensão remuneratória e economicamente apreciável – decorre de outro fundamento constitucional: a vinculação estrutural do IBS à tributação do consumo. É precisamente essa conexão que confere sentido normativo à expressão "operações com bens, inclusive direitos, e serviços". A EC 132 foi concebida, debatida e aprovada sob o rótulo inequívoco de Reforma da Tributação do Consumo, de modo que qualquer

32 "Conclui-se que o fato gerador do IBS jamais poderá ser gratuito, e mais: exige-se que a atividade econômica esteja necessariamente dentro de uma sistemática empresarial. Bens não postos à comercialização, por exemplo, não serão tributados na medida em que não estão dentro do espectro das 'operações' empresariais sobre as quais incidirão, sobretudo, os princípios da neutralidade e a regra da não cumulatividade." (LYRA, João Paulo Barbosa. Quão amplo é o critério material do fato gerador do IBS? *Revista Direito Tributário Atual*, n. 59, p. 275, 2025)

33 Neste ponto, a depender da forma como se compreenda "exercício de uma atividade econômica", divergimos da postura defendida por Ávila no que se refere à especificação do sentido mínimo do termo "operação": "Sendo assim, porém, os fatos geradores do IBS e da CBS não devem apenas envolver a prática de um negócio jurídico que tenha por objeto bens ou serviços, como demonstrado até aqui. Eles devem igualmente exigir a prática de um negócio jurídico que resulte do exercício de uma atividade econômica. Nessa direção, seria inconstitucional a lei complementar que dispusesse que as hipóteses de incidência dos mencionados tributos abrangeriam operações sem conteúdo econômico ou não onerosas" (ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, p. 716, 2024).

interpretação que dissocie o IBS das relações jurídicas e econômicas de consumo incorre em grave distorção do projeto constitucional.

No extremo oposto do espectro interpretativo, encontra-se a posição defendida por Hélio de Mello e Thais De Laurentis, para quem a competência do IBS e da CBS, compreendida a partir do tipo IVA, permitiria a tributação de fatos desvinculados de negócios jurídicos, com base em uma leitura funcional inspirada em práticas extraídas de ordenamentos jurídicos estrangeiros. Assim, mesmo que sustentem que a EC 132 impediria a adoção de uma postura "conceitualista"[34], de acordo com essa proposta hermenêutica, a chave de leitura para a adequada compreensão do termo "operação" estaria fixada precisamente em um conceito, mas esse de procedência estrangeira, qual seja, "*supply*": "[...] entendemos que há fortes razões para que, mesmo na abordagem conceitual, o termo operações não seja interpretado como negócio jurídico, na esteira do ICMS, mas sim a partir do conceito de supply, no sentido dado ao termo pelas legislações estrangeiras do IVA que inspiraram a reforma tributária brasileira"[35]. Segundo essa perspectiva, essa inspiração estrangeira autorizaria a incidência do IBS inclusive sobre situações que não correspondem a negócios jurídicos, como autoconsumo, uso privado de bens empresariais[36] ou outras formas de fruição de utilidades econômicas não mediadas por relações jurídicas bilaterais[37].

Essa construção, embora alinhada a práticas observadas em sistemas estrangeiros de IVA, mostra-se incompatível com o desenho nor-

34 "[...] IBS e da CBS em uma perspectiva conceitual. O constituinte derivado, aliás, parece ter tido algum cuidado com a redação da EC nº 132/2023 no sentido de evitar interpretações de cunho conceitualista que pudessem fazer o imposto se distanciar demais de um IVA típico." (MELLO; DE LAURENTIS. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, 2024, p. 271)

35 MELLO; DE LAURENTIS. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 280, 2024.

36 "Outro ponto que merece atenção é a possibilidade de tributação pelo IBS e pela CBS de fatos que não correspondam a negócios jurídicos. Referimo-nos, em especial, ao uso pessoal de bens empresariais e ao autoconsumo (*self-supply*). Conforme os princípios da capacidade contributiva e da neutralidade, todos os fatos que representam consumo final devem ser tributados, havendo um negócio jurídico ou não. Por exemplo, caso um sócio de uma empresa utilize, para fins particulares, um veículo do ativo dessa entidade adquirido com creditamento do IVA, é necessário que essa utilização seja tributada para que não haja favorecimento dessa situação em comparação com o consumo ocorrido de forma convencional, mediante compra ou locação do veículo pelo sócio, pessoa física." (MELLO; DE LAURENTIS. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 280, 2024)

37 "Não por outra razão, praticamente todos os impostos do tipo IVA no mundo possuem normas que determinam a tributação do uso privado de ativos empresariais, inclusive de benefícios não salariais fornecidos a empregados (*fringe benefits*)." (MELLO; DE LAURENTIS. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 280, 2024)

mativo da Constituição brasileira. Ao relativizar a centralidade do termo "operação", expressamente positivado no texto constitucional, desloca os limites da competência tributária para fora da Constituição, submetendo-os quase exclusivamente a modelos estrangeiros e a critérios externos de política fiscal. Com isso, esvazia-se a própria função delimitadora da norma constitucional de competência, tornando irrelevante não apenas a escolha terminológica expressa do constituinte derivado, mas também a tradição jurídica nacional bastante consolidada no uso do termo "operação" no contexto do IPI e do ICMS[38]. A Constituição brasileira não adotou o conceito de *supply*. Optou, deliberadamente, pelo termo "operação". Negar-lhe função normativa equivale a negar autoridade ao texto constitucional, substituindo-o por parâmetros externos não positivados, o que compromete a segurança jurídica e a coerência do sistema de repartição de competências.

É precisamente para evitar esse falso dilema – entre reducionismo conceitual e relativismo funcional – que se propõe uma terceira via interpretativa: reconhecer que a expressão "operação" funciona como elemento relacional estruturante, cujo conteúdo jurídico deve ser delimitado à luz da matriz das relações de consumo, tal como definida pelo Direito do Consumidor. Essa opção metodológica encontra amparo direto no art. 110 do CTN, que veda a alteração, pelo Direito Tributário, do conteúdo de institutos de Direito Privado utilizados pela Constituição como critérios de delimitação de competência. Assim, a centralidade do conceito de "operação" no IBS não reside nem em sua idealização semântica nem em sua dissolução funcional. Ela se manifesta como elemento de conexão entre o Direito Tributário e o Direito do Consumidor, funcionando como filtro normativo que impede tanto a exclusão arbitrária de operações consumeristas quanto a expansão ilimitada da competência tributária para além do consumo.

É a partir dessa chave interpretativa que se torna possível avançar, de modo sistematicamente coerente, para a identificação dos elementos básicos da relação de consumo como método de coordenação dos limites materiais da competência do IBS.

38 Por exemplo, vide PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. *Impostos federais, estaduais e municipais*. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025.

1.2.1.2 Elementos básicos de uma relação de consumo como método de coordenação dos limites do IBS: (a) fornecedor como agente econômico no mercado de consumo; (b) definição consumerista de produto; (c) critério da remuneração econômica direta e indireta

A identificação da relação de consumo e de seus elementos estruturantes constitui o critério central para delimitar o âmbito de aplicação do Código de Defesa do Consumidor[39] e, por consequência, fornece parâmetro definicionais indispensáveis para a delimitação do campo constitucional da competência do IBS. Conforme amplamente reconhecido pela doutrina consumerista, a relação jurídica de consumo não se define por um único elemento isolado, mas pela conjugação estrutural de sujeitos, objeto e finalidade econômica inseridos no contexto do mercado de consumo.

Essa premissa opera, aqui, inclusive, por força do art. 110 do CTN, como técnica vinculante de contenção e, ao mesmo tempo, de integração de sentido. Ela impede que o termo constitucional "operações" seja, de um lado, reduzido a um sinônimo de "negócio jurídico empresarial formal" – estreitamento que exclui, sem autorização constitucional, práticas típicas do mercado de consumo – e, de outro, dissolvido em direção a uma definição genérica extraída do direito comparado, como se o texto constitucional pudesse ser permanentemente "atualizado" por importações conceituais seletivas. O Direito do Consumidor, por sua dogmática própria, oferece um filtro normativamente mais sólido: preserva a juridicidade mínima e a bilateralidade estruturante da operação (afastando a tributação de meros proveitos de utilidade sem qualquer conexão com negócios jurídicos bilaterais), mas rejeita a idealização da empresarialidade formal como condição necessária para a configuração de uma relação de consumo juridicamente relevante.

Nesse sentido, como observa Bruno Miragem, a relação de consumo é formada, de modo essencial, pela presença – ainda que mediata – de um consumidor (em sentido estrito ou por equiparação), de um fornecedor enquanto agente econômico *lato sensu* inserido no mercado e de um objeto de consumo – produto ou serviço – associado a uma

39 "A identificação da relação de consumo e seus elementos é o critério básico para determinar o âmbito de aplicação do CDC e, portanto, das normas de direito do consumidor." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 80)

vantagem econômica direta ou indireta a ser aproveitada pelo fornecedor[40]. Essa estrutura relacional não é contingente nem circunstancial, mas constitutiva da própria noção de consumo juridicamente relevante e, por isso, deve ser considerada como parâmetro dogmático na fixação do espaço constitucional de incidência do IBS.

(a) O fornecedor como agente econômico no mercado de consumo

O primeiro elemento estruturante da relação de consumo é o fornecedor, compreendido não apenas como uma pessoa jurídica regularmente constituída nem como mero sujeito formal do negócio jurídico, mas como agente econômico que atua profissionalmente no mercado de consumo. O art. 3º do CDC[41] adota definição deliberadamente ampla de fornecedor, abrangendo toda pessoa física ou jurídica que desenvolva atividade de produção, distribuição, comercialização ou prestação de serviços no mercado, independentemente de sua natureza jurídica ou finalidade lucrativa.

Destacando a amplitude da definição legal trazida pelo art. 3º, Miragem sublinha que o "legislador não distingue a natureza, regime jurídico ou nacionalidade do fornecedor"[42], o que revela que essa abertura conceitual não é retórica nem acidental, mas projeta consequências teóricas e práticas relevantes: submeter à disciplina consumerista todas as cadeias de fornecimento que participem do mercado de consumo[43]. A discussão tributária, quando tenta restringir "operações" apenas a uma "sistemática empresarial formal", ignora que o CDC não exige esse traço de personificação jurídica para reconhecer a atuação no polo fornecedor[44]. Tampouco são determinantes, sob a ótica consumerista, o tipo

40 "A relação jurídica de consumo é formada por consumidor (*standard* ou por equiparação), por fornecedor (profissional ou agente econômico do mercado de consumo) e por um objeto de consumo (produto, serviço e por critério de remuneração econômica direta ou indireta)." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 80)

41 "Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços."

42 MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 83.

43 "O art. 3º do CDC bem especifica que o sistema de proteção do consumidor considera como fornecedores todos os que participam da cadeia de fornecimento de produtos [...] e da cadeia de fornecimento de serviços [...], não importando sua relação direta ou indireta, contratual ou extracontratual com o consumidor." (MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 5. ed. São Paulo: RT, 2006. p. 399)

44 "Com relação ao elemento dinâmico da definição (desenvolvimento de atividade), o CDC buscou relacionar ampla gama de ações, com relação ao fornecimento de produtos e à prestação de serviços. Neste sentido, é correto indicar que são fornecedores, para os efeitos do CDC, todos os membros da cadeia de fornecimento,

societário adotado ou o modelo jurídico-formal da atividade desenvolvida pelo fornecedor[45]. É precisamente nesse ponto que o reducionismo empresarialista se revela dogmaticamente insustentável, pois desloca a definição do fornecedor para categorias próprias do Direito Empresarial, quando o CDC estrutura a relação de consumo por critérios econômico-funcionais, e não por formalidades societárias ou regimes regulatórios de determinadas categorias profissional[46].

Por outro lado, essa amplitude inicial não conduz a uma abertura ilimitada. A contenção desse termo decorre da consideração da "habitualidade" e, por reflexo, da profissionalidade na atuação econômica, correspondendo ao exercício não apenas contínuo ou sistemático de uma atividade, mas também que vise (com intencionalidade) à apropriação no mercado de vantagens diretas ou indiretas. Essa habitualidade não pode ser compreendida em termos meramente quantitativos, como simples repetição numérica de atos, mas como reflexo de uma organização mínima da atividade e da intenção de extrair vantagens econômicas diretas ou indiretas do mercado. Trata-se, portanto, de um critério qualitativo, associado à inserção profissional do agente no circuito de consumo. No mesmo sentido, Marques reforça o mesmo raciocínio: fornecedor é categoria ampla, e a proteção do consumidor cria deveres para quem atua profissionalmente no mercado – o que é incompatível com leituras que pretendem excluir "operações" por falta de "sistemática empresarial" formal[47].

Por essa razão, como se verá adiante, a caracterização do fornecedor não depende da identificação de onerosidade específica em cada negócio jurídico isoladamente considerado, nem da demonstração de

---

o que será relevante ao definir-se a extensão de seus deveres jurídicos, sobretudo em matéria de responsabilidade civil." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 92)

45 "E, por fim, indica ainda como fornecedores as pessoas que exercem, com ou sem finalidade lucrativa, atividade de caráter comercial, financeiro ou industrial, em nome próprio ou de terceiros, dotadas ou não de personalidade jurídica, que ofereça ou realize a venda de produtos ou serviços." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 92)

46 "Não exige a legislação brasileira, de modo expresso, que o fornecedor de produtos e serviços seja um profissional." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 93)

47 "A definição é novamente ampla. Quanto ao fornecimento de produtos, o critério caracterizador é desenvolver atividades tipicamente profissionais [...] indicando também a necessidade de uma certa habitualidade [...] Estas características vão excluir da aplicação das normas do Código todos os contratos firmados entre dois consumidores, não-profissionais. A exclusão parece-me correta, pois o Código, ao criar direitos para os consumidores, cria deveres, e amplos, para os fornecedores." (MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 5. ed. São Paulo: RT, 2006. p. 393)

resultado positivo direto e imediato em cada operação. Tais elementos podem estar presentes em atos singulares, mas não são constitutivos da relação de consumo enquanto estrutura normativa[48]. Ademais, ainda seguindo a dogmática do direito do consumidor, o significado de fornecedor também pode ser mais bem demarcado pela ideia do "mercado de consumo"[49], o qual serve para delimitar o contexto normativo em que a operação se torna de consumo juridicamente relevante – e é precisamente esse eixo que leituras empresarialistas estreitas tendem a tratar como periférico, quando, na realidade, é nuclear[50].

(b) A definição consumerista de produto e sua relevância para o IBS

O segundo elemento estruturante da relação de consumo é o objeto da operação, definido pelo CDC também de forma significativamente mais ampla do que no Direito Civil clássico. O art. 3º, §§ 1º e 2º, do CDC conceitua produto como "todo bem móvel ou imóvel, material ou imaterial" e serviço como "qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista". Com isso, rompe-se deliberadamente com classificações econômicas rígidas, permitindo a incidência das normas consu-

48 Mais uma vez, nesse ponto, são preciosas as lições de Miragem: "Poder-se-ia afirmar que o que distingue as situações é a habitualidade com que o fornecedor realiza sua atividade de fornecimento. Todavia, isto é inverter a relação de causa e efeito dos elementos da atividade de fornecimento dentro da relação de consumo. A atividade do fornecedor é habitual porque ela é profissional. Ou seja, em nosso entendimento, ainda que não esteja expresso em lei, ao indicar à atividade do fornecedor certa habitualidade, assim como a remuneração, o legislador remete ao critério de desenvolvimento profissional desta atividade. Daí por que a profissionalidade configura um requisito do conceito de fornecedor. [...] o caráter profissional do oferecimento de produto ou serviço revela também a natureza econômica desta atividade. O caráter profissional da atividade a caracteriza como atividade econômica, uma vez que o fornecedor a desenvolve visando determinada vantagem econômica – geralmente a contraprestação pecuniária ou remuneração. Isto, contudo, não significa que o profissional necessariamente deva ter fins lucrativos. Basta que ofereça seus serviços mediante remuneração [...]" (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 93).

49 "Para nós, mercado de consumo é o espaço ideal e não-institucional, onde se desenvolvem as atividades de troca de produtos e serviços avaliáveis economicamente, mediante oferta irrestrita aos interessados e visando, por um lado, a obtenção de vantagens econômicas (por parte dos fornecedores), e por outro, a satisfação de necessidades pela aquisição ou utilização destes produtos e serviços por parte dos consumidores." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 94)

50 "Do exame dos arts. 2º e 3º do CDC, que definem os agentes contratuais, consumidor e fornecedor de produtos ou serviços, podemos concluir que as normas do Código estabelecem um novo regime legal para todas as espécies de contratos (exceto os trabalhistas) envolvendo consumidores e fornecedores de bens ou serviços, não importando se existe lei específica para regulá-los (como o contrato de locação), pois as normas de ordem pública (art. 1º) estabelecem parâmetros mínimos de boa-fé e transparência a serem seguidos obrigatoriamente no mercado brasileiro." (MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 5. ed. São Paulo: RT, 2006. p. 402)

meristas sobre contratos tradicionalmente excluídos dessa esfera, como os contratos imobiliários[51].

Esse ponto é decisivo para o IBS por duas razões complementares. Primeiro, ele desmonta leituras que tratam "bens" como se a Constituição estivesse falando de bens materiais, dotados de uma corporalidade estrita. A operação com "bens, inclusive direitos", para fins do IBS, só é constitucionalmente relevante quando filtrada pela matriz do consumo. Dentro dessa matriz, a depender da presença dos demais elementos da relação de consumo – habitualidade, profissionalidade[52] e intenção de vantagem econômica direta ou indireta –, operações com bens imóveis podem configurar negócios jurídicos de consumo. Miragem, inclusive, vai além e sustenta, com clareza, a plausibilidade jurídica de enquadrar a locação imobiliária (ao menos em certos contextos) na égide do CDC, exatamente porque produto inclui bem imóvel e consumidor inclui quem utiliza como destinatário final[53].

Essa compreensão evidencia a fragilidade de leituras que, por dedução semântica simplificada, pretendem excluir do campo de incidência do IBS operações que escapam de uma noção estreita de "cadeia empresarial típica", mas que são plenamente reconhecidas como relações de consumo pela dogmática consumerista. O efeito desse enquadramento é direto e pouco confortável para leituras tributárias simplificadoras:

---

51 "A definição da lei brasileira, neste sentido, é comparativamente mais ampla. A começar, pela previsão de aplicação do conceito de produto a bens móveis e imóveis. Isto implica a aplicação das normas do CDC também a contratos imobiliários, assim como àqueles conexos com estes, como é o caso dos contratos de empréstimo ou financiamento para aquisição do bem imóvel." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 97)

52 A própria presença do traço de natureza profissional no fornecimento é relativizada por Marques em relação à prestação de serviço, o que, caso se entenda como correta tal interpretação, ainda assim torna indispensável essa característica no caso de produtos (*rectius*, bens): "Quanto ao fornecimento de produtos, o critério caracterizador é desenvolver atividades tipicamente profissionais, como a comercialização, a produção, a importação, indicando também a necessidade de uma certa habitualidade, como a transformação, a distribuição de produtos. Estas características vão excluir da aplicação das normas do Código todos os contratos firmados entre dois consumidores, não-profissionais. A exclusão parece-me correta, pois o Código, ao criar direitos para os consumidores, cria deveres, e amplos, para os fornecedores. Quanto ao fornecimento de serviços, a definição do art. 3º do CDC foi mais concisa e, portanto, de interpretação mais aberta, mencionando apenas o critério de desenvolver atividades de prestação de serviços. Mesmo o § 2º do art. 3º define serviço como 'qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração', não especificando se o fornecedor necessita ser um profissional, bastando que esta atividade seja habitual ou reiterada" (MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 5. ed. São Paulo: RT, 2006. p. 393).

53 "A nosso ver, uma vez que o conceito de consumidor não abrange apenas quem adquire, mas também quem utiliza o bem (art. 2º), assim como o fato de que o bem locado em questão pode ser produto (bem imóvel), coloca em tese o contrato de locação imobiliária sob a égide do CDC. [...] Em regra, as relações de locação sendo intermediadas por um profissional – imobiliária ou administradora de imóveis – tem-se neste polo da relação contratual a expertise, o conhecimento e a direção da relação contratual que se exige para aplicação do CDC." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 97)

se o CDC inclui bens imóveis no conceito de produto e admite a incidência de suas categorias a contratos imobiliários e conexos, a exclusão apriorística dessas operações do campo da tributação do consumo carece de sustentação dogmática. A pergunta juridicamente relevante deixa de ser "há empresa formal?" e passa a ser: há mercado de consumo, fornecedor em posição profissional e assimétrica, produto (inclusive imóvel) e remuneração econômica direta ou indireta em uma operação que coloca utilidades no circuito de consumo?

Esse deslocamento prepara o terreno para o desenvolvimento subsequente do capítulo: o IBS pode incidir sobre operações imobiliárias quando estruturadas como relações de consumo, mas não pode capturar, por expansão tipológica, materialidades patrimoniais puras apenas porque envolvem bens ou direitos. O filtro não é o rótulo imobiliário, mas a matriz consumerista da operação.

(c) O critério da remuneração econômica direta e indireta

Por fim, o terceiro elemento estruturante da relação de consumo é a intenção de obter alguma forma de remuneração econômica direta ou indireta por parte do fornecedor. Essa remuneração pode se manifestar ou como uma contraprestação direta pela atividade desenvolvida ou até mesmo por benefícios reflexos que poderão ser experimentados ao se oferecer utilidades ao consumidor ou até a terceiros sem uma contraprestação específica e imediata, tudo com o intuito de se fixar em determinado mercado de consumo ou de aprimorar a posição naquele ambiente econômico[54].

Por isso, é relevante se falar em remuneração direta quando se está diante da regra geral em que há o pagamento de contraprestação financeira pelo consumidor ao fornecedor, normalmente identificado pelo preço de venda do produto ou o valor do serviço prestado[55]. Já a remuneração indireta parte do pressuposto de que toda a ação praticada pelo fornecedor no mercado de consumo terá como finalidade a ob-

54 "Frise-se, assim, que a expressão utilizada pelo art. 3º do CDC, para incluir todos os serviços de consumo, é 'mediante remuneração'. Parece-me que a opção pelo termo 'remunerado' significa uma importante abertura para incluir os serviços de consumo remunerados indiretamente [...] O termo 'remuneração' permite incluir todos aqueles contratos em que for possível identificar no sinalagma escondido (contraprestação escondida) uma remuneração indireta do serviço de consumo." (MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2006. p. 394)

55 MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 114.

tenção de alguma vantagem econômica, havendo diferenciação apenas em razão do momento em que essa será por ele apropriada[56]. Por isso, pode ser compreendida também como dotada de natureza remuneratória indireta todo tipo de iniciativa de um fornecedor, mesmo sem qualquer contraprestação pecuniária ou mesmo tendo que assumir algum prejuízo financeiro momentâneo, que coloque bens ou preste serviços sem exigência de pagamento de preço[57]. Precisamente por isso, o CDC adota concepção funcional de remuneração, abrangendo tanto vantagens econômicas imediatas quanto benefícios indiretos ou diferidos no tempo, inclusive aqueles obtidos por estratégias de mercado, *marketing* ou fidelização de consumidores[58].

Cláudia Lima Marques, com muita propriedade, enfrenta aquilo que chama de "falácia da gratuidade", demonstrando que, no mercado de consumo, quase sempre há remuneração do fornecedor, direta ou indireta. A gratuidade aparente, com frequência, encobre uma remuneração causal implícita, de modo que a ausência de pagamento imediato não descaracteriza a relação de consumo[59]. Portanto, a natureza graciosa de uma operação não é critério suficiente para afastar sua qualificação como relação de consumo[60].

---

56 MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 114.

57 "O aparecimento e desenvolvimento das técnicas de *marketing* fazem surgir, a cada momento, novas formas de conquista de consumidores, bem como sua fidelidade aos produtos ou serviços de uma determinada marca ou fornecedor. Dentre as estratégias mais conhecidas está a do oferecimento de brindes, amostras ou quaisquer outras vantagens pelos fornecedores, as quais, ainda que sejam oferecidas na relação imediata sob a característica da gratuidade, são custeadas economicamente pelo fornecedor em vista de vantagem futura, de novos contratos – neste caso, onerosos – a serem celebrados pelos mesmos consumidores agraciados ou que sejam influenciados positivamente por estas ações de *marketing*." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 114)

58 "Outro elemento característico da relação de consumo é o da remuneração econômica. [...] Por outro lado, o critério da remuneração econômica, a que o CDC faz referência, não exige que se considere como tal apenas a contraprestação pecuniária direta, representada pelo pagamento do preço do produto ou do valor do serviço pelo consumidor. A rigor, por remuneração econômica deve-se entender, de modo genérico, a vantagem econômica imediata ou futura obtida pelo fornecedor em razão da relação estabelecida com o consumidor." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 113)

59 MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 5. ed. São Paulo: RT, 2006. p. 396.

60 "Em resumo, oferece-se a gratuidade de contratos presentes em vista de contratos onerosos no futuro, onde estará a remuneração e o custeio da primeira relação. Da mesma forma ocorre nas situações em que se agrega a um determinado produto ou serviço cuja aquisição é devidamente remunerada uma segunda vantagem acessória, declaradamente gratuita, mas cujo custo resta naturalmente incorporado na transação principal já realizada ou em outro contrato a se realizar (assim, por exemplo, o oferecimento de brinde condicionado à aquisição de um produto ou serviço). Deste modo, também nestas situações de gratuidade resta caracterizada a intervenção no mercado de consumo pelo fornecedor e, mais, a obtenção de vantagem econômica diferida no tempo, razão pela qual sua qualificação como relação de consumo é inquestionável para efeito da aplicação das normas do CDC." (MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: RT, 2008. p. 114)

Essa distinção é central para o debate do IBS, pois afasta a falsa dicotomia entre operações onerosas e não onerosas. A ausência de contraprestação pecuniária direta não elimina, por si só, a incidência do tributo, desde que se identifique a intenção sistemática, reiterada e profissional de obtenção de vantagem econômica no mercado. A incorporação desse critério ao debate sobre o IBS impede que se excluam, de modo artificial, operações que integram cadeias de consumo apenas porque não apresentam, de forma ostensiva, uma contraprestação pecuniária imediata. Ao mesmo tempo, funciona como limite à expansão arbitrária da competência tributária, na medida em que exige a identificação concreta de vantagem econômica associada à atuação do fornecedor no mercado.

Por fim, sem antecipar o desenvolvimento do item 1.2.2, cumpre observar que a própria dogmática consumerista reconhece contratos imobiliários como contratos de consumo em múltiplas configurações, inclusive locações, desde que presente a estrutura relacional consumidor-fornecedor e o contexto de mercado.

Em síntese, a dogmática consumerista fornece o critério de fechamento que permita uma demarcação aprimorada do campo de incidência do IBS, qual seja, de uma operação juridicamente qualificada por uma relação de consumo, o que exige relações bilaterais válidas e eficazes praticadas por fornecedores no mercado de consumo, mediante fornecimento de produto/serviço, com intencionalidade de obtenção de remuneração (direta ou indireta) com alguma habitualidade e organização profissional. O resultado é um ponto de equilíbrio entre posturas hermenêuticas mais extremas: o IBS não é comprimido por um conceito privatista artificialmente estreito, nem expandido por um funcionalismo importado que neutralize o texto constitucional. Ele se mantém fiel à promessa institucional da Reforma Tributária e à coerência do sistema constitucional de repartição de competências.

2 A TRIBUTAÇÃO DAS OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS DE COMPRA E VENDA NO PÓS-REFORMA TRIBUTÁRIA: INCIDÊNCIA DO IBS, REGIME DO ITBI E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PLANEJAMENTO PATRIMONIAL

No capítulo anterior, demonstrou-se que a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), introduzido pela reforma tributária, alterou,

de forma relevante, a forma de distribuição da competência tributária prevista na Constituição.

A partir dessa constatação, tornou-se necessário identificar critérios capazes de delimitar, com maior precisão, a materialidade dessa nova competência tributária e a posição de contribuinte, elementos essenciais para a preservação da coerência do sistema constitucional tributário. A ampliação potencial do campo de incidência do IBS exige que se estabeleçam parâmetros interpretativos capazes de evitar sobreposições indevidas com o ITBI.

A construção desses critérios pressupõe a articulação entre a noção de operação econômica – compreendida como manifestação juridicamente relevante da circulação de riquezas no mercado – e os elementos caracterizadores de uma relação de consumo em sentido econômico-funcional.

Nesse sentido, destacam-se as operações imobiliárias de compra e venda, cuja disciplina constitucional sempre esteve associada à tributação da transmissão patrimonial. Nos termos do art. 156, II, da CF, compete aos Municípios instituir o Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI), cuja materialidade se vincula à transferência onerosa da propriedade ou de direitos reais sobre imóveis.

Entretanto, a reforma tributária, ao estruturar o IBS como tributo incidente sobre operações econômicas realizadas no mercado, abriu espaço para que determinadas transações envolvendo bens imóveis passem a ser analisadas também sob a perspectiva da tributação do consumo, especialmente quando inseridas em atividades empresariais organizadas no âmbito do mercado imobiliário. Nesses casos, as operações imobiliárias podem apresentar-se não apenas como atos isolados de transferência patrimonial, mas como etapas de um processo econômico mais amplo de produção e circulação de bens destinados ao mercado.

É nesse ponto que a delimitação do critério material do IBS revela sua relevância. A questão central consiste em determinar em que medida as operações de compra e venda de imóveis podem ser qualificadas como "operações" inseridas no circuito econômico de consumo, sujeitando-se, portanto, à incidência do IBS, sem que isso implique a descaracterização ou esvaziamento da materialidade constitucional própria do ITBI. Trata-se, em última análise, de examinar se e como os dois

tributos podem incidir sobre aspectos distintos de um mesmo fenômeno econômico, preservando-se a integridade das competências tributárias constitucionalmente estabelecidas.

Dessa forma, a discussão que se inicia constitui desdobramento necessário da análise precedente, na medida em que transfere o debate do plano abstrato da teoria constitucional da competência tributária para o exame concreto de um dos setores econômicos em que os efeitos da reforma tributária tendem a manifestar-se com maior intensidade.

2.1 A incidência concomitante de IBS e ITBI nas operações imobiliárias de compra e venda e a descaracterização da bitributação e do *bis in idem*

Este estudo sustenta que a incidência concomitante do IBS e do ITBI nas operações imobiliárias (compra e venda) não configura bitributação nem *bis in idem*, em razão da distinção entre suas materialidades tributárias.

As operações imobiliárias (compra e venda) ocupam posição peculiar no sistema tributário brasileiro. Isso se deve ao fato de que tais operações podem envolver tanto atividades econômicas quanto a transferência de direitos patrimoniais. Pode suscitar dúvidas sobre a hipótese de incidência tributária: é caso de bitributação ou *bis in idem*, ou seja: dupla tributação?

A análise acerca da possível ocorrência de bitributação exige a verificação da presença simultânea de determinados elementos estruturais da obrigação tributária. De modo geral, considera-se configurada a bitributação quando dois entes tributantes distintos instituem tributos que recaem sobre a mesma materialidade, atingindo o mesmo contribuinte em relação ao mesmo fato jurídico. No caso das operações imobiliárias após a reforma tributária, observa-se que a incidência do IBS e do ITBI não preenchem tais requisitos.

O ITBI possui como fato gerador a transmissão onerosa *inter vivos* da propriedade ou de direitos reais sobre bens imóveis, nos termos do art. 156, II, da CF. Trata-se de tributo de competência dos Municípios, no qual o contribuinte, via de regra, é o adquirente do imóvel.

Já o IBS incide sobre operações com bens e serviços, conforme previsto no art. 156-A da CF e regulamentado pela Lei Complementar

nº 214/2025. No caso das operações imobiliárias, o imposto incide sobre a operação econômica de alienação do bem, sendo contribuinte o alienante que realiza a operação tributável, cuja competência é compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Embora ambos os tributos possam incidir no contexto de uma mesma transação imobiliária, suas hipóteses de incidência não se confundem. Enquanto o ITBI recai sobre o ato jurídico de transmissão da propriedade imobiliária, o IBS incide sobre a operação econômica de fornecimento do bem, inserindo-se na lógica de tributação do consumo característica dos tributos do tipo IVA. Também não se verifica identidade entre os sujeitos passivos das respectivas obrigações tributárias, pois o ITBI é normalmente devido pelo adquirente do imóvel, ao passo que o IBS tem como contribuinte o alienante da operação.

A propósito da base de cálculo do ITBI, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 1.937.821/SP (Tema Repetitivo nº 1.113), firmou entendimento no sentido de que o valor da transação declarado pelo contribuinte deve ser presumido como base de cálculo do tributo, admitindo-se a revisão pela administração tributária mediante procedimento administrativo próprio destinado à apuração do valor de mercado do imóvel[61].

Por sua vez, o IBS, instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025, incide sobre operações com bens e serviços, no âmbito de um modelo de tributação do consumo inspirado nos sistemas de imposto sobre valor agregado (IVA). No contexto das operações imobiliárias, o tributo incide sobre a operação econômica de fornecimento do bem imóvel, sendo contribuinte, via de regra, o alienante que realiza a operação tributável.

Afastada a bitributação, outra opção (pró-contribuinte) seria invocar o *bis in idem*. Todavia, o *bis in idem* se dá quando o mesmo entre tributante exige tributo incidente sobre a mesma materialidade (fato jurídico), do mesmo contribuinte[62]. Dessa forma, a coexistência de ambos

61 Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1113&cod_tema_final=1113. Acesso em: 14 mar. 2026.

62 "Ementa: [...]. 3. O constituinte repartiu o poder de tributar entre os entes federados, introduzindo regras constitucionais, que, sobretudo no que toca aos impostos, predeterminam as materialidades tributárias. Esse modelo visa a impedir que uma mesma materialidade venha a concentrar mais de uma incidência de impostos de um mesmo ente (vedação ao *bis in idem*) ou de entes diversos (vedação à bitributação). Princípio da

os tributos em uma mesma operação não caracteriza bitributação nem *bis in idem*, pois inexiste identidade entre os elementos estruturais das respectivas hipóteses de incidência.

A distinção entre tributação da transmissão patrimonial e tributação da operação econômica já foi reconhecida em precedentes judiciais que analisaram situações semelhantes no sistema tributário brasileiro.

Para corroborar e ilustrar a diferença entre transmissão e operação econômica, pertinente trazer à baila o julgamento exarado pela 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Apelação/Remessa Necessária nº 5010748-67.2023.4.04.7205/SC, que, por unanimidade de votos, entendeu por bem "negar provimento à remessa necessária" e "à apelação" interposta pela União Federal afastando a alegação de *bis in idem* na incidência do ITCMD e o IR na modalidade Ganho de Capital incidentes sobre o adiantamento de legítima sob o argumento de que o Imposto de Renda se refere à aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica, na forma do art. 43 do CTN, enquanto a incidência do ITCMD se dá pela transmissão da propriedade. Do voto condutor do aresto, proferido pelo Desembargador Federal Rômulo Pizzolatti, foram extraídos os seguintes excertos:

> O impetrante pretende seja reconhecida a inexigibilidade do imposto de renda sobre a doação de bens e direitos, a valor de mercado, que efetuou em favor de sua filha, em adiantamento de legítima.
>
> [...] A Corte Especial deste Tribunal, em julgamento proferida na sessão do dia 18.12.2009, nos autos da Arguição de Inconstitucionalidade nº 2004.70.01.005114-0/PR, examinando os dispositivos mencionados, concluiu que, com a doação, o doador se desfaz de seu patrimônio, fato jurídico não gerador de aquisição de disponibilidade econômica pelo acréscimo patrimonial.
>
> [...] Assim, por força do caráter vinculante da decisão proferida pela Corte Especial, deve ser mantida a sentença que concedeu o mandado de segurança para reconhecer a inconstitucionalidade formal e material da expressão "doação", constante no § 3º do art. 3º da Lei nº 7.713, de 1988, da locução "doação em adiantamento de legítima" inserta no *caput* do art. 23 da Lei nº 9.532, de 1997, e do inteiro teor do inciso II do § 2º do

capacidade contributiva. [...]." (ARE 1387761-AgRg, 1ª T., Rel. Roberto Barroso, J. 22.02.2023, processo eletrônico DJe-s/n 28.02.2023, publ. 01.03.2023)

> art. 23 da Lei nº 9.532, de 1997, determinando que a Autoridade Coatora se abstenha de exigir imposto de renda em face do Impetrante sobre doação de bens e direitos para sua filha, transmitidos a valor de mercado.
>
> Ante o exposto, voto por *negar provimento* à remessa necessária e à apelação.[63]

Assim sendo, em tal julgamento, restou decidido que: a) o ITCMD incide sobre a transmissão do bem imóvel, ou seja, sobre o seu valor total, e o contribuinte é o beneficiário, o herdeiro, o legatário, ou o donatário; b) o Imposto de Renda na modalidade Ganho de Capital incide sobre a diferença pecuniária existente entre o valor que consta na declaração de imposto de renda do doador ou do *de cujus* e a quantia pela qual o bem foi transmitido no instrumento de doação ou na declaração final de espólio, sendo que o contribuinte é o doador ou o espólio.

Manifestando inconformidade contra tal acórdão, o ente tributante primeiramente opôs, em vão, embargos declaratórios, que tiveram seu provimento denegado e, posteriormente, recursos especial e extraordinário que foram admitidos. Dando origem ao Recurso Extraordinário nº 1.522.312/SC, no bojo do qual foi reconhecida a "existência de matéria constitucional e repercussão geral da temática suscitada, submetendo à apreciação dos demais Ministros" pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, em 24.04.2025, processo registrado no Tema 1.391[64], sendo que o processo está concluso ao Relator Ministro Gilmar Mendes desde 05.03.2026.

Esse julgamento poderá contribuir para delimitar, com maior precisão, a distinção entre tributação da transmissão patrimonial e tributação de operações econômicas, questão que pode produzir reflexos interpretativos relevantes também para a incidência do IBS nas operações imobiliárias.

De qualquer forma, a incidência concomitante de IBS e ITBI decorre da existência de materialidades tributárias distintas e da atribuição

---

63 TRF 4ª R., Apelação/Remessa Necessária nº 5010748-67.2023.4.04.7205/SC, 2ª T., Rel. Des. Fed. Rômulo Pizzolatti, v.u., J. 19.09.2023, DJe 21.08.2023 – grifos originais.

64 "Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 145; § 1º; e 153; III, da Constituição Federal a incidência ou não de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) sobre doações de bens e direitos aos filhos do contribuinte, em adiantamento de legítima, transmitidos a valor de mercado." (Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=7074589&numeroProcesso=1522312&classeProcesso=RE&numeroTema=1391. Acesso em: 14 mar. 2026)

constitucional de competências tributárias diversas, não sendo possível caracterizar bitributação ou *bis in idem*.

2.2 A incidência do IBS nas operações imobiliárias e os fundamentos da reforma tributária

A reforma tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 foi amplamente justificada pela necessidade de simplificação do sistema tributário brasileiro e pela adoção de um modelo de tributação mais neutro do ponto de vista econômico. Nesse contexto, instituiu-se o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), concebido segundo a lógica dos Impostos sobre Valor Agregado (IVA) amplamente adotados em diversos sistemas tributários contemporâneos.

Entre os princípios estruturantes desse modelo, destaca-se o princípio da neutralidade tributária, segundo o qual a tributação do consumo deve interferir o mínimo possível nas decisões econômicas dos agentes, evitando distorções na alocação de recursos e na realização de investimentos. Em geral, os sistemas baseados em IVA procuram reduzir a cumulatividade tributária ao longo das cadeias produtivas e racionalizar a incidência de tributos sobre cadeias produtivas. No caso das operações imobiliárias, entretanto, a introdução do IBS representa uma ampliação do espectro de incidência de tributos sobre determinadas transações, especialmente quando considerada a manutenção da incidência do ITBI.

Embora tal situação não configure, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, hipótese de bitributação ou *bis in idem*, ela suscita discussões quanto aos efeitos econômicos da nova estrutura tributária sobre o setor imobiliário.

A prática econômica e tributária aponta que tributos incidentes sobre transferências patrimoniais podem influenciar o custo das transações imobiliárias (compra e venda) e afetar decisões de investimento, razão pela qual a análise dos impactos da nova disciplina tributária exige acompanhamento da evolução normativa e jurisprudencial e doutrinária do tema. Assim, eventuais discussões futuras sobre a compatibilidade da incidência do IBS com os objetivos econômicos da reforma tributária deverão considerar não apenas a estrutura jurídica do tributo, mas também seus efeitos práticos sobre a dinâmica do mercado imobiliário.

Outro ponto sensível é a exigibilidade do IBS nas negociações imobiliárias infringência e/ou negativa de vigência ao princípio da mo-

tivação e a teoria dos motivos determinantes, previstos nas disposições constantes dos arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999, e ao princípio do não confisco em matéria tributária (art. 150, IV, da CF).

Na exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, aprovado e convertido na Lei Complementar nº 214/2025, que regulamentou a reforma tributária perpetrada pela Emenda Constitucional nº 132, que "altera o Sistema Tributário Nacional", publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2023, há referência expressa que no sentido de que:

> Tanto o PLP 68/2024 quanto a EC 132/2023 possuem os mesmos fundamentos dos IVAs de outras partes do mundo, aqui aplicáveis ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e à Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS): [...] desoneração dos bens de capital.[65]

Isso significa que a exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, que deu origem à regulamentação do IBS, destacou, entre os fundamentos da reforma tributária, a busca pela desoneração de investimentos e pela redução das distorções econômicas provocadas pelo sistema tributário anterior. Nesse sentido, a lógica subjacente aos sistemas de IVA consiste em evitar que a tributação do consumo incida, de forma excessiva, sobre investimentos produtivos, permitindo a recuperação de créditos tributários ao longo da cadeia econômica.

Todavia, no setor imobiliário, a aplicação prática dessa lógica ainda suscita debates interpretativos, porque determinados bens imóveis podem assumir dupla natureza econômica: em alguns casos, configuram ativos de consumo final, enquanto, em outros, integram o conjunto de bens utilizados na atividade produtiva das empresas, compondo o chamado ativo imobilizado.

Sob a perspectiva contábil, considera-se ativo imobilizado o conjunto de bens "corpóreos destinados à manutenção das atividades da empresa ou exercidos com essa finalidade"[66], conforme conceito adota-

---

65 BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Justificativa à Emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 68/2024*. Brasília, 2024. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?disposition=inline&dm=9778110&ts=1731608355855. Acesso em: 14 mar. 2026.

66 BRASIL. Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014. Altera a legislação tributária federal relativa ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ, à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, à Contribuição para o PIS/Pasep e à Cofins, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2014.

do pela legislação societária e pelas normas contábeis aplicáveis, citando-se o art. 40, § 1º, II, da Lei nº 12.973/2024. Nessas hipóteses, o imóvel deixa de representar mero objeto de consumo para assumir função instrumental no desenvolvimento da atividade econômica.

Há julgamentos das Cortes Superiores manifestando-se no sentido de que a exposição de motivos vincula a lei. O principal deles, em nossa opinião, é o proferido nos autos do *Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 652.777/SP*, Tema 483, com repercussão geral reconhecida em outubro de 2011, por meio do qual o Pleno do Supremo Tribunal Federal, em controle difuso de constitucionalidade, no ano de 2015, decidiu que a divulgação dos salários de servidores públicos não fere a Constituição Federal, *fundamentando sua decisão na exposição de motivos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)*, que visa garantir transparência e o acesso à informação pública, *decisão que foi aplicada em 334 casos sobrestado na Corte*, com trânsito em julgado em 14.08.2015, e que restou assim ementada:

> Constitucional. Publicação, em sítio eletrônico mantido pelo Município de São Paulo, do nome de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos. Legitimidade. 1. É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. 2. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Do voto condutor do aresto, proferido pelo Ministro Teori Zavascki, no que aqui importa, pode ser citado o seguinte trecho:

> *3. Cumpre referir que, mais recentemente, foi editada a Lei Federal de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), com aplicação também aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal (art. 1º), com a finalidade de disciplinar o acesso a informações mantidas pelos órgãos públicos. Mesmo sem dispor expressamente sobre a obrigatoriedade da divulgação da remuneração pessoal dos servidores, a lei impõe à Administração o dever de promover a divulgação, independente de requerimento*, "no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidos ou custodiados" (art. 8º). É certo que a definição de interesse coletivo ou geral, como todo conceito aberto, comporta preenchimento valorativo nem sempre insuscetível de questionamentos. Todavia, no caso, a cláusula legal deve ser interpretada segundo a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal no precedente antes citado, como o

> fez, aliás, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que, ao regulamentar a lei no âmbito do Poder Executivo [...]:[67] (STF, ARE 652.777/SP, Pleno, Rel. Min. Teori Zavaski, v.u., J. 23.04.2015, DJe 85, 07.05.2015 – grifos nossos)

No âmbito do *Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, há de serem referidas as decisões colegiadas proferidas nos autos das *Apelações em Mandado de Segurança nºs 5042741-07.2013.404.7100/RS*[68] *e 5003948-63.2013.404.7111/RS*[69], ambas com trânsito em julgado, por meio das quais foi reconhecido o direito dos contribuintes de optarem pela desoneração da tributação de 20% sobre a folha de salários para um percentual de 1% ou 2% sobre a receita bruta só se, efetivamente, ocorrer uma redução da carga tributária, com base na exposição de motivos da Lei nº 12.546/2011.

Na exposição de motivos da Lei nº 12.546/2011, que tinha por objetivo fomentar a recuperação de alguns setores empresariais com a desoneração da tributação sobre a folha de salários, consta, de forma expressa, que "reduzir os custos tributários na produção é um dos principais mecanismos para garantir a competitividade da indústria doméstica e a geração de emprego e renda".

Contudo, deixar de recolher, temporariamente, um percentual de 20% a título de contribuição social incidente sobre a folha de salários para pagar um percentual de 1% ou 2% incidente sobre a receita bruta nem sempre reduz a carga tributária. As empresas com poucos funcionários (exemplo: folha de salários reduzida) ou que terceirizam os seus processos (exemplos: empresas construtoras e de engenharia) descobriram que a obrigatória transição que lhes foi imposta (tributação de 1% ou 2% sobre a receita mensal bruta ou invés de 20% sobre a folha de salários) faria sua carga tributária ser majorada em até 25%. Ou seja, os prestadores de serviços.

---

67 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4121428. Aceso em: 14 mar. 2026.

68 Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=414170867315097711100000000062&evento=414170867315097711100000000021&key=36ff987c6b93f95cab906e354122ebe6950fc2da829486079425666302f4b717&mesmoGrau=S&hash=c0329b6336d6b3f030e09177f72745e6. Acesso em: 14 mar. 2026.

69 Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=414763704890893110499610796335&evento=414763704890893110499610796869&key=978d178db5c71da36d2f36bbcdf1a30f8200aa8012182c34f9cfecf760c482c4&mesmoGrau=S&hash=636328a9b5d6b9bf69463beab6357759. Acesso em: 14 mar. 2026.

Diante dessas ponderações, ainda que referentes a tributos que não o IBS (pois, recentemente implantado) e o ITBI, demonstram-se, de forma extensiva, a infringência e/ou negativa de vigência ao princípio da motivação e a teoria dos motivos determinantes, previstos nas disposições constantes dos arts. 2º, *caput*, e 50 da Lei nº 9.784/1999, e ao princípio do não confisco em matéria tributária (art. 150, IV, da CF), na medida em que, ao invés de desonerar investimentos em bens imóveis, a Lei Complementar nº 214/2025 acabou por onerar as transações imobiliárias com a instituição de um novo imposto, o IBS, incidente no ato da venda.

Tempestivo explicitar que se utilizou o direito como um instrumento de argumentação na busca de consistência normativa para, então, revelar a melhor interpretação possível do texto mantendo a sua originalidade e identidade, na medida em que,

> [...] no Direito, exige-se uma consistência que não seja apenas narrativo-literária, mas uma consistência normativa, a qual deve levar em consideração elementos mínimos que já estão presentes no texto das regras jurídicas vigentes. Assim, a metodologia que permitiria a reconstrução de um raciocínio jurídico seria aquela que emulasse uma técnica literária capaz de revelar a melhor interpretação possível de um texto, o que pressupõe, não apenas um método para a reconstrução de significados implícitos no material que será interpretado, mas também pressupõe uma subteoria da identidade (*i.e.*, de correspondência), de modo a permitir diferenciar o que é interpretar um texto (*i.e.*, mantendo-se a sua originalidade) e ler um texto de modo a criar algo completamente novo (*i.e.*, sem manter contato com o texto original).[70]

Assim, ao onerar as transações imobiliárias com a instituição de um novo imposto, o IBS incidente no ato da venda, desrespeitando o quanto asseverado na exposição de motivos da EC 132/2023, no sentido de que seus objetivos são a "desoneração de investimentos em bens" e a "redução da complexidade" do sistema tributário a Lei Complementar nº 214/2025, deu ensejo a ilegalidades e inconstitucionalidades, na medida em que: a) "Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da [...] finalidade, motivação" (art. 2º, *caput*, da Lei

70 FERREIRA NETO, Arthur Maria. *Metaética e a fundamentação do Direito*. 1. ed. Porto Alegre: Elegantia Juris, 2015. p. 262. ISSBN 978-85-670.900-92.

nº 9.784/1999), sendo que os "atos administrativos", inclusive a lei, "deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...] imponham ou agravem deveres" com o pagamento de tributos, sendo que tal motivação "deve ser explícita, clara e congruente" (art. 50, II e § 1º, da Lei nº 9.784/1999); b) "é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e os Municípios [...] utilizar tributos com efeito de confisco" (art. 150, IV, da CF).

Diante do exposto, constata-se que a desoneração dos bens de capital é um pilar essencial do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) adotado na reforma tributária brasileira, alinhando-se às práticas internacionais.

A consolidação desse regime dependerá não apenas da interpretação dos dispositivos constitucionais introduzidos pela reforma tributária, mas também da regulamentação infraconstitucional e da construção jurisprudencial que se desenvolverá a partir da aplicação prática do novo modelo tributário.

Nesse cenário, eventuais discussões judiciais futuras acerca da incidência do IBS nas operações imobiliárias tendem a concentrar-se menos na existência de bitributação (e de *bis in idem*) – já afastada sob o ponto de vista jurídico – e mais na análise dos efeitos econômicos do novo sistema tributário, especialmente quanto à preservação dos princípios da neutralidade, da não cumulatividade e da eficiência econômica que inspiraram a reforma tributária.

2.3 A utilização de *holdings* patrimoniais imobiliárias após a reforma tributária

Apesar das mudanças introduzidas pela reforma tributária, as estruturas societárias voltadas à gestão patrimonial imobiliária continuam desempenhando papel relevante na organização jurídica do patrimônio familiar. As chamadas *holdings* patrimoniais são frequentemente utilizadas como instrumentos de planejamento sucessório e de racionalização da administração de ativos, permitindo maior previsibilidade na gestão patrimonial e na transmissão intergeracional de bens.

A constituição de uma *holding* patrimonial consiste, via de regra, na integralização de bens imóveis ao capital social de uma pessoa jurídica, que passa a concentrar a titularidade e a gestão desses ativos. A partir dessa estrutura, os bens imóveis deixam de ser diretamente detidos por

pessoas físicas e passam a compor o patrimônio da sociedade, sendo representados economicamente por quotas ou ações atribuídas aos sócios. Isso é interessante financeira e tributariamente ao referir-se ao critério contábil que será adotado: o valor justo.

Essas quotas ou ações representativas dos bens imóveis que compõem o ativo disponível geram uma receita contábil originária da compra e venda, locação ou arrendamento mercantil, ou seja, de natureza imobiliária. E, ao comporem o ativo imobilizado, representam uma receita contábil originária da mais-valia ou a menos-valia dos bens que eu administrados (mais-valia ou a menos-valia corresponde à diferença entre o valor justo dos ativos líquidos da investida, na proporção da porcentagem da participação adquirida, e o valor do patrimônio líquido constante na contabilidade no momento da aquisição). Essa receita não é de natureza imobiliária, mas, sim, de natureza administrativa contábil.

Com vistas à contabilidade, o Comitê de Pronunciamento Contábil 46[71] – o qual tem o condão de transformar despesas indedutíveis da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física em custos dedutíveis da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Jurídica da *holding*, por meio de um laudo de mensuração do ativo e eventual rentabilidade futura – dependerá da forma de apuração do lucro contábil. Assim, afasta-se a aplicação do valor venal fixado, exclusivamente, pelo ente tributante.

Desse modo, a utilização da pessoa jurídica com característica de *holding*, referente à questão da tributação cumulativa – na compra venda de bens imóveis –, será afastada no caso de não ocorrência da preponderância da receita decorrente da compra e venda de bens imóveis ou direitos a ele inerentes, caracterizada pelo percentual maior que 50% (cinquenta por cento) da receita operacional, prevista no art. 156, § 2º, da CF[72], o que daria ensejo à imunidade do ITBI.

Essa reorganização patrimonial pode produzir efeitos jurídicos e tributários relevantes, especialmente no que se refere à incidência do ITBI, como referido, tendo em vista que a Constituição Federal estabe-

71 Disponível em: https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG46(R2).pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

72 CF: "Art. 156. [...] § 2º O imposto previsto no inciso II: I – não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil; [...]".

lece hipótese de imunidade tributária para determinadas operações societárias que envolvem a transferência de bens imóveis para pessoas jurídicas, nos termos do art. 156, § 2º, I.

De acordo com esse dispositivo constitucional, não incide ITBI "sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica". A própria Constituição Federal, contudo, estabelece uma ressalva: a imunidade não se aplica quando "a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil".

A interpretação dessa regra constitucional tem sido objeto de intenso debate na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento do RE 796.376/SC, Tema 796/STF, a Corte analisou a extensão da imunidade do ITBI nos casos de integralização de bens imóveis ao capital social de pessoa jurídica.

Sob a relatoria do Ministro Alexandre de Morais, fixou-se a seguinte tese: "Os imóveis incorporados ao patrimônio da pessoa jurídica que não são destinados à integralização do capital subscrito, e sim a outro objetivo, não farão jus a imunidade do ITBI"[73]. Contudo ao proferir o voto, o ministro asseverou que, "exceção prevista na parte final do inciso I do § 2º do art. 156 da CF/1988", atividade preponderante "nada tem a ver com a imunidade da referida na primeira parte desse artigo"[74].

Esse destaque foi feito em virtude de o inciso I do § 2º do art. 156 da CF possuir duas partes separadas por um advérbio – "nem" –, o que poderia justificar o entendimento no sentido de que a ressalva apontada na parte final do inciso "nesses casos" se refere, tão somente, à segunda parte da oração do dispositivo, que trata da incorporação, fusão, cisão ou extinção[75].

O pano de fundo do Tema 796/STF refere-se ao valor integralizado a título de capital social e a diferença do valor integralizado a título

73 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4529914. Acesso em: 14 mar. 2026.

74 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4529914. Acesso em: 30 out. 2025.

75 TESSARI, Cláudio; PINHEIRO, Camila Bandel Nunes. Indeferimento do pleito das empresas à repetição de valores pagos a título de ITBI. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico – ConJur*, 21 abr. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-abr-21/opiniao-pleito-repeticao-valores-pagos-titulo-itbi. ISSN 1809.2829.

de reserva de capital (ágio). O Supremo Tribunal Federal decidiu que o valor integralizado de capital social é imune; agora, a reserva de capital, não. Veja que não se está a discutir o valor (de mercado) dos bens integralizados, e sim a qual título esses bens foram integralizados. Ou seja, a extensão da imunidade do ITBI quando o valor dos bens exceder o limite do capital a ser integralizado. O que o Ministro Alexandre de Moraes fez em seu voto (vencedor) foi apenas referir, a esmo, a imunidade da segunda parte do art. 156, § 2º, da CF, sem que esse fosse o tema do julgamento.

A partir dessas considerações, surgiram controvérsias interpretativas sobre o alcance da ressalva constitucional referente à atividade preponderante da pessoa jurídica adquirente.

Essa controvérsia motivou o reconhecimento da repercussão geral no RE 1.495.108/SP, Tema 1.348/STF, que discute, especificamente, a extensão da imunidade do ITBI quando a atividade preponderante da pessoa jurídica consiste na compra e venda ou locação de bens imóveis. Delimitando o tema ao "alcance da imunidade do ITBI, prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição, para a transferência de bens e direitos em integralização de capital social, quando a atividade preponderante da empresa é compra e venda ou locação de bens imóveis".

O aspecto central do Tema 1.348/STF, portanto, é definir se a condicionante prevista no art. 156, § 2º, da CF (a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda de bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil) também se aplica à transferência de imóveis em realização de capital; ou somente aos casos de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica[76]. Pertinente conhecer a ementa do Tema 1.348/STF, que teve sua repercussão geral reconhecida, *verbis*:

> Direito constitucional e tributário. Recurso extraordinário. Imunidade do ITBI na integralização de capital social. Atividade preponderante de compra e venda ou locação de imóveis. Repercussão geral.
>
> I – Caso em exame
>
> 1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que afastou a imunidade tributária do ITBI (CF/1988,

76 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6929423. Acesso em: 14 mar. 2026.

art. 156, § 2º, I) para a transferência de imóveis em integralização de capital social, porque a atividade preponderante da empresa é a compra e venda ou locação de bens imóveis.

II – Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se a imunidade do ITBI para a transmissão de bens ou direitos na realização de capital de pessoa jurídica, prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição, é assegurada a empresa cuja principal atividade é a compra e venda ou locação de bens imóveis.

III – Razões de decidir

3. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 796.376 (Tema 796/RG), fixou tese de repercussão geral dispondo que a imunidade do ITBI não alcança o valor dos bens que exceder o limite do capital social a ser integralizado. O voto condutor do acórdão, contudo, registrou em *obiter dictum* (considerações marginais) que o inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição contemplaria duas hipóteses de imunidade: (i) a transmissão para a realização de capital social; e (ii) decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica. Consignou, ainda, que "a exceção prevista na parte final do inciso I do § 2º do art. 156 da CF/1988 [relativa à atividade preponderante da empresa] nada tem a ver com a imunidade referida na primeira parte".

4. Assim sendo, é recorrente o questionamento judicial de créditos tributários relacionados à transmissão de imóveis para a realização de capital social de empresas cuja atividade preponderante é a compra e venda ou locação de bens imóveis. Identificação de grande volume de ações sobre o tema.

5. Constitui questão constitucional relevante definir se a imunidade tributária do § 2º do art. 156 da Constituição para a integralização de capital social é assegurada independentemente da atividade preponderante da empresa.

6. Repercussão geral reconhecida para a seguinte questão constitucional: saber se a imunidade do ITBI, prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição, para a transferência de bens e direitos em integralização de capital social é assegurada para empresas cuja atividade preponderante é compra e venda ou locação de bens imóveis.[77]

77 STF, RE 1.495.108/SP, Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, v.u., J. 05.11.2024, DJe 08.11.2024.

A recorrente, no caso do Tema 1.348 do STF, é uma empresa administradora de bens próprios que demanda com o Município de Piracicaba, SP, e que exerce as seguintes atividades – CNAEs "64.10-2-02: Aluguel de imóveis próprios; 64.63-8-00: Outras sociedades de participação, exceto holdings; 68.10-2-01: Compra e venda de imóveis próprios", conforme informações disponíveis no seu Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (CNPJ) nº 18.753.586/0001-20[78]. Nesse sentido, confira-se o quanto asseverado no acórdão proferido nos autos da apelação cível, *Processo nº 1009215-85.2023.8.26.0451*, pela *18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*[79], que deu origem ao Tema 1.348, no bojo do qual a referida empresa figura como recorrente:

> Trata-se de *reexame necessário e apelação interposta pelo Município de Piracicaba contra sentença que concedeu a segurança nos autos do mandado de segurança impetrado por Alpha – P Administração de Bens Próprio Ltda.*
>
> [...] Dos autos, vê-se que *a impetrante tem como objeto social "administração de bens próprios e participação em outras empresas" (fls. 39). Não apenas isso, como bem apontado pelo juiz de origem, no CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) da impetrante, consta que sua atividade (por ela própria declarada) é o aluguel de imóveis próprios*.
>
> Como visto, a atividade acima a exclui do gozo da imunidade pretendida, pois expressamente incluída entre as hipóteses excludentes da benesse em análise.
>
> [...] *Acordam*, em sessão permanente e virtual da 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: *Negaram provimento ao recurso. V.u.,* de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.[80] (grifos originais)

Assim sendo, no caso do Tema 1.348 do STF, a *holding* em questão, para dar ensejo ao julgamento de procedência do seu recurso extraordinário (RE 1.495.108/SP), terá de demonstrar e comprovar, nos autos

78 Disponível em: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp. Acesso em: 14 mar. 2026.

79 TJSP, Apelação Cível nº 1009215-85.2023.8.26.0451, 18ª Câmara de Direito Público, Foro de Piracicaba – 1ª Vara da Fazenda Pública, Relª Beatriz Braga, DJ 06.02.2024, data de registro: 06.02.2024.

80 Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do;jsessionid=BCE024CC99894CDFA82F2720274E8DC8.cjsg1. Acesso em: 14. mar. 2026.

do processo, que exerceu outro tipo de atividade, além da imobiliária e que, então, auferiu outro tipo de receita não originária de aluguel e/ou compra e venda de imóveis próprios. É que, em nosso entender, a preponderância de receita da atividade imobiliária só pode ser afastada, para fins de não incidência do ITBI, quando o Fisco Municipal consegue identificar duas atividades – imobiliária e outra –, para, então, poder fazer a apuração da preponderância, ou não, da referida receita imobiliária.

O julgamento do Tema 1.348, pelo Pleno do STF, ora em andamento conforme informação abaixo, possui relevância direta para a estruturação de *holdings* patrimoniais imobiliárias, pois definirá se empresas cuja atividade predominante envolve a exploração econômica de bens imóveis – como compra, venda ou locação – podem usufruir da imunidade constitucional nas operações de integralização de capital. O desfecho desse julgamento poderá trazer maior segurança jurídica quanto à utilização de estruturas societárias voltadas à gestão de patrimônio imobiliário.

> Recurso Extraordinário nº 1.495.108/São Paulo
>
> [...] *Certifico que o Plenário*, ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada neste período, proferiu a seguinte decisão: *Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Presidente e Relator), que julgava procedente o recurso extraordinário, garantindo o direito a imunidade do ITBI sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital como incondicionado*, ou seja, independentemente da atividade empresária preponderante, ainda que seja a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil*, restringindo a regra de desoneração apenas ao limite do capital social a ser integralizado, conforme definido no julgamento do Tema 796 da repercussão geral*, deixando de fixar honorários, por se tratar de mandado de segurança (Súmula nº 512/STF e art. 25 da Lei nº 12.016/2009), determinando o pagamento de custas judiciais *ex lege* e, por fim*, propondo a fixação da seguinte tese (Tema 1.348 da repercussão geral): "A imunidade tributária do ITBI, prevista no art. 156, § 2º, I, na realização do capital social mediante integralização de bens e valores, é incondicionada, portanto, indiferente a atividade preponderantemente imobiliária"*, no que foi acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes; e do voto do Ministro Cristiano Zanin, que acompanhava o relator com ressalvas, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes.

> Falaram: pelo recorrido, a Dra. Clarissa Lacerda Gurzilo Soares, Procuradora do Município de Piracicaba; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF), o Dr. Ricardo Almeida Ribeiro da Silva; pelo *amicus curiae* Município do Rio de Janeiro, o Dr. Diogo Lopes de Barbosa Leite, Procurador do Município; e, pelo *amicus curiae* Município de São Paulo, a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município.[81]

Assim sendo, após o voto do Ministro Edson Fachin, no sentido de julgar procedente o referido recurso extraordinário interposto pelo contribuinte, no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Morais, no todo, e com ressalvas pelo Ministro Cristiano Zanin, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes, que fez a devolução dos autos para julgamento em 02.03.2026[82].

Contudo, em 26.03.2026, o Ministro Flávio Dino fez "pedido de destaque" nos autos do referido processo[83], razão pela qual, com fulcro nas disposições constantes do art. 21-B, § 3º, do Regimento Interno do STF, o relator deverá encaminhar "o processo ao órgão colegiado competente", no caso, o Pleno do STF, "para julgamento presencial, com publicação de nova pauta"[84], sendo que não há prazo regimental para isso ocorrer.

Outro aspecto relevante diz respeito ao debate sobre os limites do planejamento tributário: propósito negocial, o qual exige finalidade econômica ou organizacional legítimas, não se limitando à obtenção de vantagens fiscais artificialmente construídas.

Esse tema ganhou relevância após o Supremo Tribunal Federal concluir o julgamento da ADIn 2.446[85], em abril de 2022, e manter hígi-

---

81 Plenário, Sessão Virtual de 03.10.2025 a 10.10.2025. Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino (Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6929423. Acesso em: 29 mar. 2026 – grifos nossos).

82 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6929423. Acesso em: 29 mar. 2026.

83 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6929423. Acesso em: 29 mar. 2026.

84 Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/consolidado/1737. Acesso em: 14 mar. 2026.

85 Declarou a constitucionalidade do art. 116, parágrafo único, do CTN; todavia, declarou que depende de regulamentação. Trecho do voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia: "A plena eficácia da norma depende de lei ordinária para estabelecer procedimentos a serem seguidos" (Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760366746. Acesso em: 14 mar. 2026).

da a disposição constante no parágrafo único do art. 116 do CTN, confirmando a máxima de que, se o resultado do planejamento tributário for, apenas e exclusivamente, a redução da carga tributária, falta propósito negocial e há caracterização de dissimulação[86].

Desse modo, as *holdings* patrimoniais imobiliárias devem, obrigatoriamente, praticar fato gerador de tributos, ou seja, não podem, apenas, administrar o patrimônio imobiliário da família, mas, sim, também, fazer a exploração dele[87].

Então, as *holdings* devem – a fins de precaução legal e estratégia contábil – ter duas contas contábeis: *i)* uma do ativo imobilizado, em que deve ser integralizado o patrimônio imobiliário com o objetivo de administração, já que só os bens que compõem o ativo imobilizado é que podem ser gravados com cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade, reversibilidade e incomunicabilidade; e outra *ii)* do ativo disponível, em que deve ser integralizado o patrimônio imobiliário com o objetivo de exploração (aluguel, compra e venda e arrendamento), o que dará propósito negocial e afastará a dissimulação.

Considerando-se que a preponderância da receita da atividade imobiliária terá de ser, sempre, a diferença pecuniária entre a receita das quotas ou ações que compõem o ativo imobilizado com a receita das quotas ou ações que compõem o ativo disponível: se a segunda for maior que a primeira, haverá preponderância; caso contrário, não. Existindo apenas uma conta – a do ativo disponível –, sempre haverá preponderância da receita da atividade imobiliária, irregularidade que deve ser sanada nos casos das empresas com características de *holding*, para que a imunidade possa ser aproveitada.

Enquanto tais questões permanecem em discussão, a utilização de *holdings* patrimoniais continua sendo instrumento relevante de orga-

86 TESSARI, Cláudio; LODI, Letícia Orlandini. Parâmetros para aplicação da norma antielisiva no Brasil, após o julgamento da ADI 2.446/DF. *Revista de Direito Tributário da Associação Paulista de Estudos Tributários – APET*, São Paulo: MP, v. 50, p. 213-236, out. 2023/mar. 2024. ISSN 1806.1885.

87 TESSARI, Cláudio; FERRARI, Graziela Rigo; VERDI, Pedro Garcia. *Critérios que devem ser observados para tomada de decisão da constituição de uma holding patrimonial ou a utilização de outros instrumentos legais em um planejamento patrimonial*. Interações de atividades rurais. 30. ed. Esteio: Federacite – Federação dos Clubes de Integração e Troca de Experiências, Livro XXX, 2024. p. 55-68. Disponível em: https://federacite.com.br/imagens-coloridas-livro-2024/. ISSBN 978-85-660.720.54.

nização jurídica e econômica do patrimônio, desde que estruturada de forma compatível com a legislação tributária e societária vigente.

CONCLUSÃO

A reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 promoveu significativa reconfiguração da tributação sobre o consumo no Brasil, especialmente por meio da criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), regulamentada pela LC 214/2025.

No âmbito das operações imobiliárias, a incidência do IBS passa a coexistir com o Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI), tradicionalmente exigido pelos municípios, cuja incidência está vinculada à transferência onerosa da propriedade imobiliária. A análise jurídico-constitucional dessa coexistência demonstra que não se configura hipótese de bitributação ou *bis in idem*, uma vez que os tributos possuem materialidades distintas e sujeitos passivos diversos.

A análise realizada neste estudo demonstra que a incidência do IBS sobre atividades econômicas relacionadas ao setor imobiliário não deve ser confundida com a transmissão da propriedade imobiliária, fato gerador típico do ITBI. A delimitação adequada entre esses campos de incidência é essencial para evitar conflitos federativos, sobreposição tributária e insegurança jurídica.

Dessa forma, conclui-se que a interpretação constitucional mais adequada consiste em restringir a incidência do IBS às atividades econômicas desenvolvidas no setor imobiliário, preservando o ITBI como tributo exclusivamente incidente sobre a transmissão da propriedade imobiliária. Essa distinção contribui para manter a coerência do sistema tributário e para a manutenção da segurança jurídica nas operações imobiliárias, elementos essenciais para o desenvolvimento econômico e para a estabilidade do mercado imobiliário brasileiro.

Por fim, verifica-se que estruturas societárias voltadas à organização da gestão patrimonial imobiliária, como as *holdings* patrimoniais, continuam desempenhando papel relevante na organização jurídica do patrimônio, ainda que sua utilização deva considerar a evolução normativa e jurisprudencial do sistema tributário brasileiro, especialmente diante das transformações introduzidas pela reforma tributária recente.

REFERÊNCIAS

ADAMY, Pedro. Extrafiscalidade na Reforma Tributária: essencialidade rígida e o fim da função promocional do direito tributário. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

ÁVILA, Humberto. *Competências tributárias*: um ensaio sobre a sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito. São Paulo: Malheiros, 2018.

ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Justificativa à Emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 68/2024. Brasília, 2024. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?disposition=inline&dm=9778110&ts=1731608355855.

DIAS, Igor Bastos de Almeida; ELIAS, Gabriel Alves. O *bis in idem* tributário nas operações imobiliárias: análise da dupla incidência do IBS e ITBI. *Migalhas*. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/428067/bis-in-idem-nas-operacoes-imobiliarias-dupla-incidencia-do-ibs-e-itbi. Acesso em: 11 jun. 2025.

FERREIRA NETO, Arthur Maria. Metaética e a fundamentação do Direito. 1. ed. Porto Alegre: Elegantia Juris, 2015. 376 p. ISSBN 978-85-670.900-92.

FERREIRA NETO, Arthur Maria; BEDIN, Arthur. A estrutura e os elementos da norma tributária: qual o papel da lei complementar? *In*: LOBATO, Valter (org.). *O papel da lei complementar tributária no desenho federativo brasileiro*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, v. 1, p. 57-76, 2024.

FERREIRA NETO, Arthur Maria. Crise epistêmica no direito tributário contemporâneo: do esgotamento do formalismo normativista aos riscos do solidarismo fiscal. *Direito Tributário Atual*, v. 56, p. 629, 2024.

FERREIRA NETO, Arthur Maria. Equívocos na compreensão do sentido de "ruptura paradigmática": a EC nº 132 provocará alguma mudança na moldura epistêmica do direito tributário brasileiro? *Direito Tributário Atual*, v. 59, p. 325, 2025.

GRECO, Marco Aurélio; ROCHA, Sergio André. Vetores do Sistema Tributário Nacional após a EC n. 132. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

LEÃO, Martha. A Reforma Tributária sobre o consumo e a inexistência de ruptura paradigmática. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo: IBDT, n. 58, p. 389-409, 2024.

LYRA, João Paulo Barbosa. Quão amplo é o critério material do fato gerador do IBS? *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 59, 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 5. ed. São Paulo: RT, 2006.

MELLO; DE LAURENTIS. O tipo IVA e a competência tributária do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, 2024.

MINATEL, José. *Conceito jurídico de receita*. São Paulo: Quartier Latin, 2001.

MIRAGEM, Bruno. *Direito do Consumidor*. São Paulo: RT, 2008.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. *Impostos federais, estaduais e municipais*. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025.

ROCHA, Sergio André. Reforma tributária e pontos de partida do sistema tributário nacional. *Conjur*, 16.09.2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-set-16/reforma-tributaria-e-pontos-de-partida-do-sistema-tributario-nacional/. Acesso em: 15 jan. 2026.

TESSARI, Cláudio; PINHEIRO, Camila Bandel Nunes. Indeferimento do pleito das empresas à repetição de valores pagos a título de ITBI. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico – ConJur*, 21 abr. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-abr-21/opiniao-pleito-repeticao-valores-pagos-titulo-itbi. ISSN 1809.2829.

TESSARI, Cláudio; BANDEL, Camila. *Holdings*: planejamento sucessório, gestão patrimonial e tributária. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. 320 p. ISBN: 978-85-442-506-00.

TESSARI, Cláudio; PINHEIRO, Camila Bandel Nunes. Indeferimento do pleito das empresas à repetição de valores pagos a título de ITBI. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico – ConJur*, 21 abr. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-abr-21/opiniao-pleito-repeticao-valores-pagos-titulo-itbi. ISSN 1809.2829.

TESSARI, Cláudio; BANDEL, Camila. *Holdings*: planejamento sucessório, gestão patrimonial e tributária. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. 320 p. ISBN: 978-85-442-506-00.

TESSARI, Cláudio; LODI, Letícia Orlandini. Parâmetros para aplicação da norma antielisiva no Brasil, após o julgamento da ADI 2.446/DF. *Revista de Direito Tributário da Associação Paulista de Estudos Tributários – APET*, São Paulo: MP, v. 50, p. 213-236, out. 2023/mar. 2024. ISSN 1806.1885.

TESSARI, Cláudio; FERRARI, Graziela Rigo; VERDI, Pedro Garcia. *Critérios que devem ser observados para tomada de decisão da constituição de uma holding*

patrimonial ou a utilização de outros instrumentos legais em um planejamento patrimonial. Interações de atividades rurais. 30. ed. Esteio: Federacite – Federação dos Clubes de Integração e Troca de Experiências. Livro XXX, 2024. Disponível em: https://federacite.com.br/imagens-coloridas-livro-2024/. ISSBN 978-85-660.720.54.