

O CADASTRO DE CONTRIBUINTES DO IBS: NECESSIDADE DE MELHORIA NA LCF 214/2025 QUANTO AO CONTROLE DA INSCRIÇÃO.

Bruno Lemos Rodrigues¹

Resumo: O objetivo do presente *paper* é apontar a necessidade de melhoria na LCF 214/2025, quanto ao controle da inscrição do contribuinte do IBS, como ferramenta de autotutela da arrecadação tributária, por meio da análise comparativa entre aquela Lei Complementar, as legislações estaduais, que regulamentam o ICMS, e a legislação da Receita Federal, que regulamenta o CNPJ.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho (*paper*) foi produzido para submissão à Comissão Organizadora do XIII Encontro Nacional das Procuradorias Fiscais, a ser realizado nos dias 09 a 11 de março de 2026, em Brasília/DF, pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE), e pela Associação dos Procuradores do Distrito Federal (APDF).

O objetivo do presente *paper* é destacar a necessidade de melhoria da Lei Complementar Federal nº 214/2025, no tema do cadastro de contribuintes do IBS, com a finalidade de dotar os Estados de medidas de autotutela da arrecadação tributária, por meio do controle da inscrição.

A metodologia parte da análise da redação da Constituição Federal, após a Reforma Tributária, da LCF 214/2025, que instituiu o IBS, em comparação com diversas legislações estaduais vigentes, que regulamentam o ICMS, e com a legislação da Receita Federal, que regulamenta o CNPJ.

2. ASPECTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA E DA LEI QUE INSTITUIU O IBS

Cabe destacar, inicialmente, que a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, denominada publicamente de Reforma Tributária, incluiu, no art. 145, § 3º da Constituição Federal, que o Sistema Tributário Nacional deve observar o princípio da cooperação. Por meio do

¹ Procurador do Estado de Pernambuco desde janeiro de 2005. Lotado na Divisão de Inteligência Fiscal da Procuradoria da Fazenda Estadual. E-mail: bruno.rodriques@pge.pe.gov.br

princípio da cooperação, os Estados tem a obrigação de estarem estruturados para o intercâmbio de informações de forma padronizada, entre eles e com a União.

O art. 156-A da Constituição Federal de 1988, incluído pela EC 132, instituiu o imposto sobre bens e serviços (IBS), com o objeto de substituir o ICMS, dentre outros impostos, que é de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, competindo ao Comitê Gestor do Imposto distribuir o produto da arrecadação ao ente federativo de destino.

O § 5º do art. 156-A atribuiu à lei complementar, no inciso IX, os critérios para as obrigações tributárias acessórias, visando à simplificação.

Os Estados e o Distrito Federal exercerão competências administrativas, de forma integrada, por meio do Comitê Gestor do Imposto, editando regulamento único, conforme prevê o art. 156-B, reforçando, assim, o princípio da cooperação.

A Lei Complementar Federal nº 214, de 16 de janeiro de 2025, instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), e criou o Comitê Gestor do IBS, e prevê, no art. 21, § 1º, a obrigatoriedade de inscrição do contribuinte no cadastro relativo ao IBS, sendo essa uma importante obrigação tributária acessória.

O art. 59 da LCF 214/2025 prevê que os contribuintes do IBS são obrigados a se registrar em cadastro com identificação única, sendo, no caso das pessoas jurídicas, a identificação da inscrição corresponde ao número no CNPJ, que deverá ser integrado, sincronizado e cooperado, em ambiente nacional, entre as administrações tributárias federal, distrital e estaduais, com possibilidade de tratar dados complementares e atributos específicos para gestão fiscal.

O art. 338, inciso III, da LCF nº 514/2025 prevê a possibilidade de regime especial de fiscalização (REF) sobre contribuintes com evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída por interpostas pessoas, que não sejam os verdadeiros titulares. O art. 339 prevê a possibilidade de diversas obrigações na instituição do REF, porém, não contém regras para a suspensão da inscrição do contribuinte.

O art. 341-F, § 2º, inciso II, conceitua fraude como “toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária

principal, ou a excluir ou modificar as suas características essenciais, de modo a reduzir o montante do tributo devido, a evitar ou a diferir o seu pagamento”.

O art. 341-G, inciso XIII, incluído pela Lei Complementar nº 227/2026 prevê a aplicação de multa pela emissão ou utilização de documento fiscal inidôneo, porém, não prevê penalidade pela inserção de dados inverídicos no cadastro do contribuinte.

A citação de todos os dispositivos constitucionais e legais tem o intuito de demonstrar que as inovações jurídicas não tratam, de forma adequada, um importante instrumento de autotutela da arrecadação tributária pela Fazenda Pública, que é o controle da inscrição dos contribuintes, de modo cautelar, no caso da suspensão, a partir da produção e obtenção de informações, que constatem que a inscrição do contribuinte está sendo utilizada para obter fim proibido por lei.

3. O CONTROLE DA INSCRIÇÃO DO CONTRIBUINTE PELA FAZENDA PÚBLICA E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O Supremo Tribunal Federal inicialmente julgou questões proibindo restrições à inscrição do contribuinte, por motivo em débitos fiscais, em razão de caracterizar sanção política. Como exemplo, citamos o Acórdão no RE 446206 AgR, Relator: Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 05-08-2014, Publicado no Dje-163, no dia 25-08-2014.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do regime especial de fiscalização, a ser aplicado sobre devedores contumazes, conforme previsão em lei estadual, afastando o argumento de sanção política, como medida protetiva da arrecadação tributária. Como exemplo, citamos o Acórdão na ADI 4854, Relator: Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 25-08-2025, Publicado no Dje-s/n, no dia 26-09-2025.

A validação do regime especial de fiscalização dos devedores contumazes pelo STF permitiu regulamentar tratamento especial a esses contribuintes na esfera federal, por meio da edição da Lei Complementar Federal nº 225, de 8 de janeiro de 2026, em especial na Seção II do Capítulo III (art. 11 ao art. 17). O art. 3º, inciso VI, da LCF 225/2026 atribui à administração tributária o dever de reprimir a evasão, a fraude e a inadimplência fiscais. O art. 17 atribui a cada ente federativo o poder de regulamentar sobre o devedor contumaz, sendo importante relembrar a necessidade de ação integrada entre os estados, diante do princípio constitucional da cooperação.

A questão que se pretende destacar é que, diante do novo imposto sobre bens e serviços (IBS), as leis complementares já editadas contém lacunas, quanto ao controle da inscrição dos contribuintes, em especial, em caso de fortes indícios de fraudes, seja pela inserção de dados inverídicos (endereço inexistente, pessoa sem capacidade econômica, por exemplo), incompatibilidade entre as operações e o porte econômico do sócio ou da empresa, entre outros casos, que podem proporcionar a emissão de documentos fiscais para simular operações mercantis tributadas, seja em casos de não recolhimento contumaz do imposto declarado, por responsabilidade direta ou em regime de substituição tributária.

As medidas para a simplificação na constituição de empresas, e na emissão de documentos fiscais, inclusive atribuindo regime tributário favorável, mostra-se, por outro lado, um meio rápido para a prática de fraudes à legislação tributária, de modo que o controle da inscrição do contribuinte pela Administração fazendária é um importante mecanismo de autotutela da arrecadação fiscal.

4. AS LEIS ESTADUAIS E OS REGULAMENTOS DO ICMS QUANTO AO CONTROLE DA INSCRIÇÃO DOS CONTRIBUINTES.

Verificamos que, entre os diversos Estados, as hipóteses e as nomenclaturas de suspensão ou inabilitação da inscrição dos contribuintes são diferentes em cada lei estadual, o que se mostra incompatível com o novo princípio constitucional da cooperação no Sistema Tributário Nacional, que demanda uniformidade e intercâmbio de informações no cadastro único dos contribuintes de IBS.

O art. 42, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 15.730/2016 do Estado de Pernambuco atribui ao Poder Executivo o poder de expedir normas relativas à inscrição dos contribuintes de ICMS.

O art. 114-C do Decreto nº 44.650/2017 do Estado de Pernambuco autoriza a Secretaria da Fazenda a suspender de ofício a inscrição do contribuinte, dentre algumas situações: a falta de entrega de três ou mais documentos de informação econômico-fiscal; a falta de recolhimento do imposto de responsabilidade direta, declarado, relativo a três ou mais períodos fiscais; a falta de recolhimento do imposto de responsabilidade indireta; a falta de emissão de documento fiscal.

A suspensão da inscrição impede o contribuinte de adquirir mercadorias e serviços e promover operações ou prestações.

O art. 115 do Decreto nº 44.650/2017 do Estado de Pernambuco autoriza a Secretaria da Fazenda a declarar inapta a inscrição do contribuinte, dentre várias hipóteses: com a não localização do contribuinte em atividade no endereço constante do cadastro; com inscrição inapta no CNPJ; com a obtenção da inscrição inserindo informações inverídicas, que pode ser constatada mediante cruzamento com informação incompatível na base de dados de qualquer ente público; com a emissão de documento fiscal sem que corresponda a uma operação, ou utilização em proveito próprio ou alheio deste documento; com o encerramento das atividades, sem solicitação de baixa da inscrição; com a ausência de operação tributada por período igual ou superior a 180 dias consecutivos; com a aquisição ou venda de mercadorias em volume incompatível com o histórico de aquisições ou saídas, o porte do estabelecimento, ou o capital social, que podem configurar prática de evasão fiscal.

O Tribunal de Justiça de Pernambuco considera legítima a suspensão, pela Secretaria da Fazenda, da inscrição estadual do contribuinte com fundamento em fortes indícios de obtenção da inscrição com a inserção de informações inverídicas, com base em faturamento incompatível com o porte econômico da pessoa jurídica, ou em razão do não recolhimento sucessivo do imposto declarado, de responsabilidade direta ou em regime de substituição tributária:

Tese de julgamento: "1. A suspensão cautelar da inscrição estadual de contribuinte, amparada em robusto conjunto probatório que aponta para a sua inexistência de fato e a prática sistemática de simulação fiscal, constitui exercício regular do poder de polícia da Administração Tributária (art. 78 do CTN), não se caracterizando como sanção política ou violação ao devido processo legal, máxime quando o interesse público na cessação do dano ao erário se sobrepõe ao interesse particular."

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, art. 5º, LIV e LV; Código Tributário Nacional, art. 78.

(Agravado de Instrumento nº 0024391-63.2025.8.17.9000, 3ª Câmara de Direito Público do TJPE, Rel. Des. Luiz Carlos de Barros Figueiredo, Acórdão id 53109208, julgado em 13/10/2025)

Tese firmada: A suspensão do credenciamento de contribuinte para emissão de NF-e, fundada em indícios robustos de fraude fiscal e divergência entre receita declarada e faturamento efetivo, constitui medida acautelatória de polícia administrativa prevista no art. 115, XI, do Decreto Estadual nº 44.650/2017, não configurando sanção política vedada pelas Súmulas 70, 323 e 547 do STF.

(Agravado de Instrumento 0021612-38.2025.8.17.9000, 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Pernambuco, Rel. Des. Dr. José Ivo de Paula Guimarães, Acórdão id 54138639, julgado em 10/11/2025)

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. BLOQUEIO DE INSCRIÇÃO ESTADUAL DO CONTRIBUINTE. DEVEDOR CONTUMAZ. MEDIDA ESTEADA NO ART. 115 DO DECRETO 44.650/2017. DEVIDO PROCESSO LEGAL OBSERVADO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. RECURSO PROVIDO.

1. Do cotejo das informações trazidas no bojo das peças processuais produzidas com o conjunto de documentos que instruem os presentes autos eletrônicos, extrai-se que a empresa estaria incorrendo na prática ilícita de confessar débitos de impostos e não recolhê-los (ICMS Normal), bem como de se apropriar do imposto retido em decorrência do pagamento efetuado por terceiros (ICMS Substituição Tributária) sem repassá-los aos cofres públicos, tendo acumulado débitos superiores aos R\$ 36 milhões de reais.

2. O bloqueio das inscrições estaduais da recorrente se deu em estrita observância ao disposto no art. 115, XI, do Decreto 44.650/2017.

3. No mais, a recorrida não se desincumbiu do ônus de afastar as alegações da conduta ilícita apontada, nem tampouco demonstrou qualquer vestígio de violação ao devido processo legal no procedimento administrativo que culminou no bloqueio de sua inscrição.

4. Sendo assim, ao contrário do que defende, o ato impugnado não implica em sanção política, mas sim no pleno exercício do poder de polícia da administração pública fazendária, razão pela qual merece reforma a sentença.

5. Reexame necessário e recurso voluntário providos, no sentido de reformar a sentença para denegar a segurança requestada.

(Apelação / Remessa necessária nº 0040680-29.2019.8.17.2001, 2ª Câmara de Direito Público do TJPE, Rel. Des. José Ivo de Paula Guimarães, Acórdão id 19529122, julgado em 16/02/2022).

A Lei nº 6.374/1989 do Estado de São Paulo prevê no art. 20 que a inscrição poderá ser cassada ou suspensa em razão da inatividade do estabelecimento; da prática de atos ilícitos tributários, dentre eles o embaraço ou resistência à fiscalização, a produção ou comercialização de mercadoria adulterada, a receptação de mercadoria roubada ou furtada; da inadimplência fraudulenta, caracterizada pela falta de recolhimento do débito do imposto vencido, ou retido por substituição

tributária; práticas sonegatórias que levem ao desequilíbrio concorrencial; e outras hipóteses previstas em regulamento.

No Decreto nº 45.490/2000, que aprova o Regulamento do ICMS do Estado de São Paulo, o art. 30 prevê que a inscrição do contribuinte será enquadrada como nula pela Secretaria da Fazenda, quando for constatada: a simulação de existência do estabelecimento ou da empresa, inclusive se a atividade econômica for diversa do objeto social declarado no contrato social; a simulação do quadro societário da empresa, inclusive se o sócio não estiver localizado no endereço declarado de sua residência, ou sem capacidade econômica compatível com as funções a ele atribuídas; a indicação incorreta da localização do estabelecimento; a indicação de qualquer dado cadastral falso. O art. 31 prevê outras hipóteses de suspensão ou cassação da inscrição do contribuinte, o que impede a aquisição de mercadorias e serviços e a prestação de operações tributadas.

A Lei nº 8.820/1989 do Estado do Rio Grande do Sul atribui à Receita Estadual, no art. 41-B, o dever de suspender a inscrição do contribuinte, dentre outras hipóteses: que não for localizado no endereço declarado do estabelecimento; cujo endereço constante do cadastro não for localizado; que estiver inativo há mais de 12 meses; que não estiver ativo no CNPJ; que apresentar movimentação de mercadorias incompatível com a capacidade financeira; que descumprir obrigações acessórias de prestação de informações, escrituração fiscal e declarações de apuração. O § 3º do art. 41-B autoriza, por decisão fundamentada, a suspensão excepcional da inscrição, antes da notificação do contribuinte, quando houver manifesta e iminente risco de lesão ao erário. A suspensão da inscrição inabilita o contribuinte para a prática de operações relativas à circulação de mercadorias e de prestações de serviço, nos termos do art. 41-C.

O Decreto nº 37.699/1997, que aprova o Regulamento do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul, atribui ao Subsecretário da Receita Estadual, ou ao Auditor fiscal por ele designado, o poder de cancelar a inscrição do contribuinte, nos termos do art. 6º, que, dentre outras hipóteses, prevê: o contribuinte que participar de organização ou associação constituída para a prática de fraude fiscal estruturada; quando for verificada a simulação da existência do estabelecimento ou da empresa; quando for verificada a simulação do quadro societário da empresa, assim entendida a indicação de interpostas pessoas; com a indicação dos dados cadastrais falsos; a constatação de operações ou prestações incompatíveis com as instalações físicas do estabelecimento.

A Lei nº 1.254/1996 do Distrito Federal, que dispõe sobre o ICMS, prevê, no art. 62, inciso V, que a suspensão ou cancelamento da inscrição cadastral podem ser aplicadas como penalidades às infrações à lei tributária pelo contribuinte. A prestação de informações falsas é punível com multa, nos termos do art. 66-G, inciso I, alínea “a”, item 5.

O Decreto nº 18.955/1997 do Distrito Federal, que regulamenta o ICMS, prevê hipóteses de suspensão da inscrição no art. 29, inciso I, dentre elas: não promover atualização cadastral no prazo regulamentar; não emitir a escrituração fiscal eletronicamente; não apresentar a guia de apuração por período igual ou superior a 3 meses consecutivos ou não; encerramento das atividades sem pedido de baixa; inscrição baixada ou extinta no CNPJ. O art. 29, inciso II, prevê dentre as hipóteses de cancelamento da inscrição do contribuinte: a reincidência nas infrações que ensejam suspensão; prestação de informação cadastral falsa; indeferimento do pedido de baixa; trânsito em julgado da sentença declaratória da falência. A suspensão da inscrição impede o contribuinte de emitir documentos fiscais de venda, conforme o art. 30, inciso I, alínea “b”.

Verifica-se, portanto, que os Estados optaram por inserir, nos regulamentos do ICMS, normatizados em decretos, a maioria das regras acerca do controle do cadastro de contribuintes, por entender se tratar de obrigação tributária acessória (art. 113, § 2º, do CTN), que pode ser normatizada, dentro do conceito amplo de legislação tributária, contido no art. 96 do CTN.

Enquanto no texto de algumas leis estaduais há previsões das hipóteses de suspensão e inaptidão, outras remetem toda a regulamentação ao decreto. Nos decretos, por sua vez, também é possível verificar hipóteses diferentes, que autorizam a suspensão ou a inaptidão da inscrição, sendo algumas com texto mais genérico e abrangente, e outras com previsões específicas, que atribuem, no caso da prática de certas infrações legais, a sanção de cancelamento da inscrição, como penalidade administrativa acessória.

5. A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2119/2022 DA RECEITA FEDERAL QUANTO AO CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

A respeito do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, que será a identificação única do contribuinte do IBS, a Receita Federal possui a Instrução normativa RFB nº 2119, de 6 de dezembro de 2022.

O art. 34, inciso II, prevê nulidade, em caso de constatação de vício cadastral. O art. 37 prevê **hipóteses de suspensão** da inscrição, dentre elas a inconsistência em dados cadastrais; a denúncia de não localização no endereço constante do cadastro; a presença de indícios de interposição fraudulenta de pessoas. A suspensão impede a pessoa jurídica de emitir documento fiscal eletrônico (art. 48, inciso IV). O Anexo VI prevê outros motivos de suspensão como a divergência entre a atividade econômica informada e a constatada; a omissão parcial ou total do endereço; informações cadastrais inválidas, com o intuito de dificultar a localização da entidade.

O art. 38 prevê **hipóteses de inaptidão**, dentre elas: omissão no cumprimento de obrigações acessórias; não localização no endereço informado no cadastro; paralisação das atividades sem comunicação à Receita Federal; operar com produtos de natureza ilícita; praticar contrabando, descaminho, pirataria; adotar práticas ilícitas no comércio de combustíveis; tiver sido constituída para a prática de fraude fiscal; realizar operações de terceiros; participar de organização constituída com o intuito de suprimir tributos ou de prejudicar a cobrança de débitos fiscais, inclusive com a emissão de documentos fiscais inidôneos.

Verifica-se que a IN RFB nº 2119/2022, mesmo após as modificações, ainda não contempla algumas hipóteses de suspensão ou inaptidão previstas em outras leis e regulamentos estaduais do ICMS. Dentro do princípio de cooperação, seria ideal compilar as boas práticas das legislações estaduais, de modo que a gestão do cadastro de contribuintes do IBS preveja as hipóteses de controle, que são importantes para preservar com agilidade a arrecadação tributária.

É importante relembrar que o art. 156-A, § 5º, no inciso IX, remete à lei complementar a previsão das obrigações tributárias acessórias, de modo que, a fim de amparar juridicamente a atuação cooperada da União e dos Estados nessa questão, e de prevenir demandas judiciais a respeito da legalidade dos atos conjuntos do Comitê Gestor, que a LCF 214/2025 contenha normas suficientes para o controle regular e efetivo do cadastro dos contribuintes, que venham a obter a inscrição, como meio para a prática de atos ilícitos.

6. CONCLUSÕES

Diante da ausência de seção própria na Lei Complementar Federal nº 214/2025 quanto à questão do controle da inscrição dos contribuintes do IBS, e tendo em vista as diferentes hipóteses,

nomenclaturas e procedimentos previstos nas diversas leis estaduais para o exercício dessa competência pela Administração Fazendária, formulo as seguintes conclusões:

1. É necessário que a LCF 214/2025 seja aperfeiçoada para dispor de uma seção sobre a nulidade, a suspensão e a inaptidão da inscrição do contribuinte do IBS, unificando nomenclaturas, prevendo hipóteses, contendo as boas práticas previstas nas legislações estaduais, e dispondo sobre os procedimentos de instrução, intimação e defesa dos contribuintes, a fim de se compatibilizar com a Reforma Tributária, e prevenir o contencioso administrativa e judicial;
2. É necessário o desenvolvimento de um sistema unificado, que possibilite a atuação cooperada entre a Administração Fazendária da União e dos Estados, no sentido de que possam prestar as informações, instruídas com documentos comprobatórios, que fundamentam a decisão de nulidade, suspensão e inaptidão, facilitando o compartilhamento das informações, no sentido de auxiliar a fiscalização das atividades empresariais do contribuinte em cada Estado, e de subsidiar a assessoria jurídica da Fazenda Pública.

Recife, 06 de fevereiro de 2026.