PARECER JURÍDICO Nº 222.2026

Assunto: Análise jurídica do PL 110/2026 que altera o Código Tributário do Município de Toledo (Lei nº 1.931, de 26 de maio de 2006).
Autoria: Poder Executivo.
Parecer: Constitucionalidade material predominante. Adequação da legislação municipal às Emendas Constitucionais nº 116/2022 e nº 132/2023, à reforma tributária e à Lei Complementar nº 227/2026. Redução gradual das alíquotas do ISS entre 2029 e 2032. Distinção entre redução compulsória decorrente de legislação nacional e benefício fiscal municipal. Necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro como medida de conformidade com o artigo 113 do ADCT e de segurança frente à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ausência do demonstrativo nos documentos encaminhados. Necessidade de diligência. Ajustes no artigo 36-A, no regime do ITBI e em disposições de vigência.

I. Relatório

Submete-se a exame jurídico o Projeto de Lei nº 110/2026, de autoria do Poder Executivo Municipal, encaminhado a esta Casa pela Mensagem nº 57, de 17 de julho de 2026, subscrita pelo Prefeito Municipal e assinada eletronicamente em 20 de julho de 2026, que "altera o Código Tributário do Município de Toledo".

A proposição promove alterações na Lei nº 1.931, de 26 de maio de 2006, nos seguintes termos:

a) Artigo 7º, inciso V, alínea "b": substitui a expressão "templos de qualquer culto" por "entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes";

b) Artigo 32-C (novo): estabelece a não incidência do IPTU sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades imunes sejam apenas locatárias do bem imóvel;

c) Artigo 36-A (novo): fixa numericamente as alíquotas do ISS aplicáveis aos fatos geradores ocorridos entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, "em conformidade com o artigo 508 da Lei Complementar nº 214/2025";

d) Artigo 59: altera o *caput* para definir a base de cálculo do ITBI como o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, suprimindo a atual regra do "maior valor", e

acrescenta os §§ 10 a 12, que conceituam valor venal, arrolam os critérios técnicos de estimação e disciplinam a divulgação dos critérios e a contestação pelo contribuinte;

e) Artigo 77, § 2º : dispõe que o lançamento da Taxa de Fiscalização de Funcionamento Regular ocorrerá anualmente na data de aniversário da emissão do respectivo alvará;

f) Artigo 213, inciso I: unifica a multa moratória em cinco por cento a partir do primeiro dia posterior ao vencimento, revogando-se as alíneas "a" e "b" do dispositivo (multa de 2% até o sexagésimo dia e de 5% a partir do sexagésimo primeiro dia);

g) Artigo 273: reformula a composição da Junta de Recursos Fiscais, exigindo de todos os membros titulares e suplentes formação de nível superior, conhecimento em direito tributário e em processos administrativos no âmbito municipal e reputação ilibada, admitida a recondução, e acrescenta o § 5º, que faculta ao Município convidar outras entidades representativas dos contribuintes na ausência de indicação;

h) Artigo 3º do PL: revoga o inciso II do § 7º do artigo 50 (vedação à emissão de nota fiscal pelos prestadores sujeitos ao ISS fixo) e as alíneas "a" e "b" do inciso I do artigo 213;

i) Artigo 4º do PL: cláusula genérica de vigência na data da publicação.

Do exame da integralidade dos autos eletrônicos disponibilizados a esta Procuradora Jurídica não se identificou: (i) demonstrativo de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; (ii) memória de cálculo ou premissas relativas à redução esperada da arrecadação do ISS; (iii) manifestação da Secretaria da Fazenda acerca do enquadramento, ou não, da medida no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000; ou (iv) manifestação do Controle Interno do Poder Executivo. O processo é composto exclusivamente pelo texto do projeto, pela Mensagem nº 57/2026 e pelo texto consolidado da Lei nº 1.931/2006.

A Mensagem nº 57/2026, no ponto, limita-se a informar que a inclusão do artigo 36-A visa "regulamentar-se, em âmbito municipal, a redução gradual das alíquotas do ISS entre os exercícios de 2029 e 2032, em decorrência da reforma tributária nacional prevista na Emenda Constitucional nº 132/2023, conforme disposto no artigo 8º-B da Lei Complementar Federal nº 116, de 31 de julho de 2003, com redação atualizada pela Lei Complementar Federal nº 214, de 16 de janeiro de 2025".É o relatório.

II. Fundamentação

1. Da competência

O Município detém competência constitucional para instituir e disciplinar os tributos de sua competência, notadamente o IPTU, o ITBI e o ISS, nos termos dos artigos 30, incisos I e III, e 156 da Constituição Federal, e do artigo 8º da Lei Orgânica do Município.

Quanto à iniciativa, o artigo 30, § 1º, da Lei Orgânica do Município arrola as matérias de iniciativa privativa do Prefeito, entre as quais não figura a matéria tributária. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal fixou, no Tema 682 da repercussão geral (ARE 743.480, Rel. Min. Gilmar Mendes), a tese de que "inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal". Não há, portanto, vício de competência ou de iniciativa. A proposição foi validamente deflagrada pelo Chefe do Poder Executivo, que também poderia tê-lo feito qualquer Vereador ou Comissão desta Casa.

Consequência prática que se registra é que, por não se tratar de projeto de iniciativa exclusiva do Prefeito, não incide a vedação do artigo 31 da Lei Orgânica, sendo lícita a apresentação de emendas parlamentares. Adverte-se, todavia, que emenda ou substitutivo que amplie a redução de receita atrairá, sobre si mesmo, a exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro examinada no item 5 deste parecer. Precisamente nessa hipótese de apresentação de projeto substitutivo de origem legislativa desacompanhado de estudo de impacto, conduziu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná a declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 474/2024 do Município de Sarandi (Rel. Des. Luiz Carlos Gabardo).

A questão central deste parecer, portanto, não reside na legitimidade formal do autor, mas na compatibilidade material e na regularidade da instrução da proposição.

2. Imunidade das entidades religiosas (artigos 7º, V, "b", e 32-C)

A nova redação proposta para a alínea "b" do inciso V do artigo 7º reproduz, praticamente à letra, o artigo 150, inciso VI, alínea "b", da Constituição Federal,

na redação da Emenda Constitucional nº 132/2023. O artigo 32-C reproduz o artigo 156, § 1º-A, da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 116/2022.

Em ambos os casos não se está diante de renúncia de receita imputável ao Município. A imunidade é limitação constitucional ao poder de tributar, onde o Município não detém competência para exigir o imposto nas situações abrangidas pela Constituição, e a lei municipal apenas compatibiliza formalmente o Código Tributário com norma de hierarquia superior.

A distinção é relevante diante do que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 5.816/RO (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 4.11.2019). Naquele caso, lei do Estado de Rondônia pretendeu ampliar o alcance da imunidade religiosa para hipótese não abrangida pela Constituição (o ICMS incidente sobre serviços prestados a igrejas e templos). O Tribunal concluiu que, na realidade, o legislador estadual havia veiculado benefício fiscal, e declarou a norma inconstitucional, assentando que a nova redação do artigo 113 do ADCT estabeleceu requisito adicional de validade formal das leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, dirigido a todos os níveis federativos.

Não é essa a hipótese dos artigos 7º e 32-C do projeto, que não excedem os contornos constitucionais da imunidade. Não há, quanto a eles, exigência autônoma de atendimento ao artigo 14 da LRF.

Todavia, recomenda-se emenda para aperfeiçoamento da redação, haja vista que o artigo 32-C, tal como redigido, não indica o procedimento de reconhecimento da não incidência, ao contrário do que o próprio Código já faz no artigo 32-B relativamente à hipótese do artigo 32-A. Convém que o dispositivo remeta ao artigo 32-B, ou institua disciplina própria, exigindo a comprovação (i) da condição de locatária da entidade imune, (ii) do contrato de locação vigente e (iii) da utilização do imóvel nas finalidades essenciais da entidade, na forma do artigo 150, § 4º, da Constituição Federal. A ausência de procedimento tende a transferir para o contencioso administrativo e judicial questões que a lei poderia resolver.

3. Imposto Sobre Serviços (artigo 36-)

3.1. A redução decorre de comando constitucional, e não de opção político-fiscal do Município

A redução das alíquotas do ISS entre 2029 e 2032 não decorre primariamente da Lei Complementar nº 214/2025, mas do artigo 128 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que determinou que, naquele período, as alíquotas do ICMS e do ISS "serão fixadas" em proporções decrescentes das alíquotas previstas nas respectivas legislações (9/10, 8/10, 7/10 e 6/10), o que corresponde exatamente às reduções de 10%, 20%, 30% e 40% detalhadas no artigo 8º-B da Lei Complementar nº 116/2003.

Trata-se, pois, de norma constitucional de eficácia plena, densificada por lei complementar nacional igualmente autoaplicável. A redução ocorrerá no Município de Toledo com ou sem o artigo 36-A ora proposto, e independentemente da vontade do legislador municipal.

Essa constatação produz três consequências relevantes:

a. A diminuição de arrecadação não constitui "concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária" no sentido do artigo 14, caput, da LRF. Ela alcança o ISS de modo geral, segundo percentuais nacionais de transição, não constitui favorecimento municipal dirigido a determinados contribuintes, não é facultativa para o Município e não possui finalidade promocional ou indutora;

b. Confirma essa leitura o artigo 14-A da LRF, introduzido pela Lei Complementar nº 224/2025, que passou a exigir, para benefícios destinados a pessoas jurídicas, estimativa de quantitativo de beneficiários, prazo de vigência não superior a cinco anos, metas de desempenho objetivas e quantificáveis, e mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação de resultados. Tais exigências são estruturalmente incompatíveis com uma redução obrigatória, uniforme e temporária decorrente da extinção progressiva do próprio imposto;

c. Instaura-se uma tensão interna ao próprio ADCT que este parecer entende necessário enfrentar de forma expressa: o artigo 113 do ADCT não pode ser interpretado de modo a condicionar a validade formal de norma municipal que se limita a executar o artigo 128 do ADCT. Seria contraditório que uma disposição transitória exigisse,

como requisito de validade, estudo de impacto para a implementação daquilo que outra disposição transitória, da mesma hierarquia, tornou obrigatório.

3.2. Por que, ainda assim, a instrução do projeto é insuficiente

O raciocínio acima seria integralmente suficiente se o artigo 36-A se limitasse a remeter à norma nacional. Não é o que ocorre. O projeto inscreve na legislação municipal alíquotas nominais próprias, inferiores às atualmente vigentes, calculadas segundo premissa que a lei nacional não elegeu (as alíquotas de 2026, e não as de 31 de dezembro de 2028). Ao fazê-lo, o Município pratica ato normativo próprio, com efeito arrecadatório aferível, e não mera reprodução declaratória.

Nessa condição, a proposição ingressa no campo de incidência do artigo 113 do ADCT e, sobretudo, do artigo 43, § 6º, da Lei Orgânica do Município, cuja redação é ainda mais abrangente que a do artigo 14 da LRF, por não estar restrita a "incentivo ou benefício de natureza tributária", referindo-se genericamente à "renúncia de receitas".

O rigor com que a jurisprudência trata a exigência recomenda cautela:

- STF, ADI 6.303/RR (Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 11.3.2022, Informativo 1.046): firmou-se que o artigo 113 do ADCT é aplicável a todos os entes da Federação, de modo que proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de inconstitucionalidade formal;

- STF, ADI 7.374/SE (Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 12.9.2023): declarada a inconstitucionalidade de lei estadual que reduziu alíquota de ICMS sem que a proposição houvesse sido instruída com estimativa prévia de impacto financeiro e orçamentário. Registre-se, em favor da distinção, que naquele caso houve também vício material, por ausência de deliberação no CONFAZ e por desequilíbrio concorrencial – o que afasta parcialmente o precedente do caso em exame;

- TJPR, Órgão Especial (Rel. Des. Luiz Carlos Gabardo): declarada a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 474/2024 do Município de Sarandi, fixada a tese de que a redução de alíquotas de tributos municipais que implique renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, conforme o artigo 113 do ADCT, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma. É o precedente mais próximo da hipótese dos autos: lei municipal, Estado do Paraná, tribunal competente para eventual

representação de inconstitucionalidade contra a lei que vier a resultar deste projeto.

Ainda que se sustente – como este parecer sustenta – que a redução do ISS não configura benefício fiscal municipal discricionário, o custo de produzir a estimativa é baixo e o custo de sua ausência é a invalidação integral do dispositivo. Não é razoável que esta Casa assuma risco formal evitável.

3.3. Erro de remissão legislativa

O artigo 36-A do projeto remete "ao artigo 508 da Lei Complementar nº 214/2025". O artigo 508 é o dispositivo alterador – aquele que inseriu o artigo 8º-B na Lei Complementar nº 116/2003 –, e não a norma de conduta vigente. Remissões devem ser feitas ao dispositivo em vigor no diploma alterado, e não ao veículo que promoveu a alteração.

Observe-se, ademais, a incongruência entre o projeto e a mensagem: a Mensagem nº 57/2026 refere corretamente o artigo 8º-B da Lei Complementar nº 116/2003, ao passo que o texto normativo refere o artigo 508 da Lei Complementar nº 214/2025.

Recomenda-se a correção da remissão, com menção ao artigo 128 do ADCT e ao artigo 8º-B da Lei Complementar Federal nº 116/2003.

3.4. Fixação de alíquotas nominais calculadas sobre base normativa incorreta

Independentemente da questão fiscal, o artigo 36-A apresenta deficiência técnica autônoma e grave.

A legislação nacional não determina que se tomem por base as alíquotas hoje vigentes. O artigo 8º-B da Lei Complementar nº 116/2003 impõe a redução de 10%, 20%, 30% e 40% sobre as alíquotas previstas na legislação municipal vigentes em 31 de dezembro de 2028. O artigo 128 do ADCT, no mesmo sentido, refere-se às "alíquotas fixadas nas respectivas legislações", sem congelá-las na data da lei municipal.

O projeto, contudo, já calcula os valores tomando por referência as alíquotas atuais de Toledo (5%, 2% e 3%). Se qualquer delas for validamente alterada

entre a aprovação deste projeto e 31 de dezembro de 2028, os valores nominais do artigo 36-A tornar-se-ão incompatíveis com a legislação complementar federal e com o ADCT, com risco de nulidade e de litígio.

A hipótese não é teórica. O inciso II do artigo 36 do Código Tributário Municipal foi alterado há menos de um ano, pela Lei nº 3.031, de 6 de novembro de 2025, que redefiniu os subitens abrangidos pela alíquota de 2%. O histórico legislativo recente do próprio Município demonstra que as alíquotas do ISS não são estáveis.

Recomenda-se, portanto, não fixar antecipadamente valores nominais, adotando-se redação remissiva à fórmula legal, nos termos sugeridos no item 6.2 deste parecer.

3.5. Erro material

A alínea "c" do inciso I do artigo 36-A contém "3,5 (três inteiros e cinco décimos por cento)", faltando o símbolo "%" após o numeral. Trata-se de erro material que deve ser corrigido caso mantida a redação de alíquotas nominais.

4. Renúncia de receita: artigo 14 da LRF, artigo 113 do ADCT e artigo 43, § 6º, da Lei Orgânica

O artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, na redação da Lei Complementar nº 224/2025, exige que a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, atenda ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e satisfaça pelo menos uma das condições de seus incisos I ou II.

O inciso I admite a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais. O inciso II admite, alternativamente, medidas de compensação por aumento de receita.

Sobre o caráter alternativo dos incisos, o Tribunal de Contas da União, ao responder consulta formulada pelo Senado Federal, assentou a "ausência de obrigatoriedade da previsão e da implementação de medidas de compensação na forma

do inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 quando a renúncia for considerada estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 14, inciso I, da LRF, e forem atendidos os demais requisitos legais" (Acórdão nº 2.692/2021/Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz). O mesmo julgado recorda, na linha do Acórdão nº 2.195/2020/Plenário, que a renúncia deve ser acompanhada de estimativa para o exercício inicial e os dois subsequentes, e enfatiza o artigo 12 da LRF, segundo o qual as previsões de receita devem considerar os efeitos das alterações na legislação e ser acompanhadas de demonstrativo de sua evolução, metodologia e premissas de cálculo.

Impacto financeiro e compensação, portanto, não são sinônimos: a estimativa é requisito de instrução; a compensação só é exigível se o atendimento se der pela via do inciso II.

Da conjugação (i) do artigo 113 do ADCT e da jurisprudência do STF (ADIs 6.303, 5.816 e 7.374), (ii) do precedente do Órgão Especial do TJPR (Acórdão nº 2.474/2022 /Tribunal Pleno (Processo nº 80413/202), (iii) do artigo 43, § 6º, da Lei Orgânica do Município e (iv) da orientação do TCE/PR no Acórdão nº 2.474/2022, não se mostra juridicamente prudente que esta Casa aprove dispositivo que expressamente reduz alíquotas do ISS sem que o processo legislativo contenha qualquer quantificação dos efeitos dessa redução.

5. Duas soluções para o artigo 36-A

Ao contrário do que a formulação usual sugere, a Casa não está diante de um único caminho. Existem duas soluções tecnicamente corretas, e a escolha entre elas é de conveniência.

5.1. Primeira solução: supressão ou conversão do artigo 36-A em norma remissiva

Como demonstrado no item 4.1, o artigo 128 do ADCT é norma constitucional de eficácia plena e o artigo 8º-B da Lei Complementar nº 116/2003 é autoaplicável. A redução ocorrerá em Toledo independentemente de lei municipal.

Daí decorre que, suprimido o artigo 36-A ou reduzido a norma puramente remissiva, sem valores nominais próprios, não há ato normativo municipal com conteúdo

próprio de redução de receita e, por consequência, não há renúncia municipal a estimar. Afasta-se integralmente o risco do artigo 113 do ADCT e do artigo 43, § 6º, da Lei Orgânica, sem qualquer prejuízo à segurança jurídica dos contribuintes, que continuarão amparados pela norma nacional.

É a solução mais simples, mais segura e de menor custo processual. Recomenda-se, se adotada, que a supressão seja acompanhada de justificação expressa quanto à autoaplicabilidade da norma nacional, para que não se interprete a rejeição como recusa do Município em cumprir a transição.

5.2. Segunda solução: manutenção do artigo 36-A, com reformulação e instrução

Optando-se pela manutenção do dispositivo, o que se admite pelo valor didático de consolidar no Código Tributário Municipal a regra de transição, impõem-se cumulativamente:

a. Reformulação da redação, substituindo-se as alíquotas nominais pela fórmula legal. Sugere-se:

> "Art. 36-A - Em relação aos fatos geradores ocorridos de 1º de janeiro de 2029 a 31 de dezembro de 2032, as alíquotas do ISS previstas nos incisos do caput do artigo 36 desta Lei serão reduzidas, relativamente às alíquotas vigentes em 31 de dezembro de 2028, nas seguintes proporções:
> I - 10% (dez por cento), em 2029;
> II - 20% (vinte por cento), em 2030;
> III - 30% (trinta por cento), em 2031; e
> IV - 40% (quarenta por cento), em 2032.
> Parágrafo único - O disposto neste artigo observa o artigo 128 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o artigo 8º-B da Lei Complementar Federal nº 116, de 31 de julho de 2003, e prevalece sobre a alíquota mínima de que tratam o artigo 88, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o artigo 8º-A da Lei Complementar Federal nº 116, de 2003."

Os §§ 1º a 3º constantes do projeto podem ser mantidos, renumerados na sequência.

b. Apresentação, pelo Poder Executivo, da estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

c. Correção do erro material da alínea "c" do inciso I, caso preservada qualquer redação com valores nominais.

6. ITBI (artigo 59 e §§ 10 a 12)

6.1. Adequação à Lei Complementar nº 227/2026 e ao Tema 1.113 do STJ

O texto vigente do artigo 59 estabelece como base de cálculo do ITBI "o valor pactuado no negócio jurídico ou o valor venal atribuído ao imóvel ou ao direito transmitido, atualizado pelo Município, se este for maior", alinhando-se ao Código Tributário Nacional (art. 38, acrescido pela Lei Complementar Federal nº 227/2026).

Registra-se, todavia, que este sistema está em desacordo ao Tema Repetitivo nº 1.113 do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.937.821/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, j. em 24.2.2022), no qual foram fixadas três teses:

a. a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação;

b. o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, somente afastável pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (artigo 148 do CTN); e

c. o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.

O Tema 1.113 do STJ foi firmado antes da Lei Complementar nº 227/2026 e deverá ser interpretado à luz da legislação superveniente. Isso não elimina, todavia, sua diretriz essencial contra o arbitramento automático e unilateral de "valor de referência" sem processo adequado. O regulamento municipal não poderá transformar os critérios técnicos dos novos §§ 10 a 12 em tabela absoluta e irrefutável, sob pena de reinstaurar exatamente a prática vedada pela alínea "c" da tese repetitiva.

Informa-se, por dever de precisão, que a matéria não está definitivamente encerrada: foi admitido, em 27 de outubro de 2022, recurso extraordinário

representativo da controvérsia (RE nº 1.412.419), pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

6.2. Ajustes necessários

a. Terminologia do § 12. O § 12 proposto exige que a contestação se faça "mediante a apresentação de laudo de avaliação mercadológica", enquanto a legislação complementar federal utiliza a expressão mais ampla "avaliação contraditória em procedimento específico". A restrição municipal cria exigência não prevista na norma geral nacional e onera o contribuinte. Recomenda-se a adoção da terminologia legal federal.

b. Sobreposição entre os §§ 8º e 12. O § 8º vigente já disciplina a impugnação do valor fixado como base de cálculo, exigindo laudo técnico de avaliação. Mantidos ambos os dispositivos, haverá dois procedimentos de impugnação com requisitos distintos para a mesma finalidade. Impõe-se a revisão conjunta, com unificação do procedimento e explicitação das garantias do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LV, da Constituição Federal).

c. Coerência interna do artigo 59. Os §§ 3º, 4º, 5º e 6º permanecem redigidos com a fórmula "valor do negócio jurídico ou percentual do valor venal, se maior", que é resquício da lógica abandonada pelo novo caput. A revisão deve alcançar o artigo integralmente, e não apenas os §§ 8º e 12.

6.3. Anterioridade

A nova sistemática desloca o ponto de partida da apuração: da declaração do contribuinte, que o Fisco poderia contestar, para a estimativa da Administração, que o contribuinte deverá combater. É previsível que, na prática, dela resulte elevação da base de cálculo em parcela relevante dos lançamentos.

Nessa hipótese deve incidir o artigo 97, § 1º, do Código Tributário Nacional, segundo o qual equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo que importe em torná-lo mais oneroso, ressalvada, pelo § 2º, a mera atualização monetária. Configurada a majoração, incidem as anterioridades anual e nonagesimal do artigo 150, III, "b" e "c", da Constituição Federal, sem que o ITBI se beneficie da exceção do artigo 150, § 1º (que alcança, quanto à noventena, apenas a base de cálculo do IPTU e do IPVA).

Recomenda-se, em consequência, que a lei contenha cláusula expressa de produção de efeitos dos §§ 10 a 12 do artigo 59 a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte ao da publicação, observado o prazo de noventa dias. Aprovado o projeto ainda em 2026, os novos critérios somente poderiam ser aplicados a fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2027.

7. Taxa de Fiscalização de Funcionamento Regular (artigo 77, § 2º)

O projeto estabelece que o lançamento da taxa ocorrerá anualmente na data de aniversário da emissão do respectivo alvará. A alteração não reduz alíquota, base de cálculo ou universo de contribuintes e não caracteriza renúncia de receita. No mérito constitucional, o Supremo Tribunal Federal, no Tema 217 da repercussão geral (RE nº 588.322, Rel. Min. Gilmar Mendes), fixou a tese de que é constitucional a taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício. A mudança da data de lançamento não afronta essa orientação.

Subsistem, contudo, duas objeções técnicas:

a. Descompasso entre o texto e a justificativa. A Mensagem nº 57/2026 afirma que a alteração visa "conferir maior clareza quanto à data de ocorrência do fato gerador"; o dispositivo, porém, trata exclusivamente do lançamento. Fato gerador e lançamento são institutos distintos (artigos 113, 114 e 142 do CTN), e a divergência deve ser sanada — seja corrigindo-se a justificativa, seja explicitando-se no texto o aspecto temporal do fato gerador.

b. Ausência de âncora para atividades dispensadas de alvará. O artigo 77, § 1º, do Código Tributário Municipal, na redação da Lei nº 2.657/2023, remete à classificação de risco das atividades econômicas e ao procedimento simplificado decorrente da Lei Complementar Federal nº 123/2006 e da Lei Federal nº 13.874/2019. Para as atividades de baixo risco, dispensadas de atos públicos de liberação, pode não existir alvará e, por conseguinte, não existirá "data de aniversário de sua emissão". Cumpre indagar da Secretaria da Fazenda qual será o critério de lançamento nessas hipóteses, sob pena de o novo § 2º tornar-se inaplicável a parcela significativa do cadastro.

c. Regra de transição. Recomenda-se, ainda, a inclusão de regra transitória para o primeiro exercício de aplicação, evitando que a mudança de critério temporal produza, conforme a data de cada alvará, duplicidade de lançamento no mesmo exercício ou intervalo superior a doze meses sem cobrança.

8. Multa moratória (artigo 213)

Atualmente o Código prevê multa de dois por cento até o sexagésimo dia após o vencimento e de cinco por cento a partir do sexagésimo primeiro dia. O projeto aplica multa de cinco por cento desde o primeiro dia posterior ao vencimento, revogando as alíneas "a" e "b".

Não há renúncia de receita. Ao contrário, ocorre majoração da penalidade para os pagamentos realizados nos primeiros sessenta dias de atraso — precisamente para o contribuinte que regulariza sua situação com maior brevidade.

Em atenção à a justificativa apresentada – padronização de boletos bancários definida pelo Banco Central em conjunto com a Febraban – é razão de conveniência operacional. Ela justifica a unificação do percentual, mas não explica por que a unificação se deu no patamar mais gravoso ao contribuinte, e não no de 2%, ou em percentual intermediário. Trata-se de juízo de conveniência e oportunidade próprio desta Casa, que se registra para subsidiar a deliberação política, sem que disso decorra vício jurídico.

9. Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (revogação do artigo 50, § 7º, II)

A revogação da vedação à emissão de nota fiscal pelos prestadores sujeitos ao ISS fixo de que trata a Lei Complementar Municipal nº 13/2009 possui natureza predominantemente instrumental e não implica, por si só, redução de receita. Ao contrário, tende a ampliar o controle sobre a base tributável e alinha-se ao movimento nacional de universalização da NFS-e no contexto da reforma tributária.

Registra-se, contudo, uma assimetria remanescente. O inciso I do mesmo § 7º - que veda a emissão de nota fiscal pelos profissionais autônomos - permanece em vigor, ao passo que o § 9º do artigo 50, acrescido pela Lei nº 2.657/2023, já determina que o artigo se aplica a todos os prestadores inscritos no CNPJ, inclusive os

Microempreendedores Individuais. Convém que a Secretaria da Fazenda esclareça se a manutenção da vedação ao autônomo é deliberada e se ela permanece compatível com as obrigações acessórias decorrentes do padrão nacional da NFS-e.

10. Junta de Recursos Fiscais (artigo 273)

As exigências de formação de nível superior, conhecimento em direito tributário e em processos administrativos no âmbito municipal e reputação ilibada são, em si, legítimas e guardam pertinência com a complexidade da matéria julgada pelo órgão. Não se identifica vício de iniciativa ou de competência.

Três observações, contudo, se impõem, todas relativas à exequibilidade do dispositivo:

a. Alcance sobre membro nato. O novo *caput* impõe os requisitos a todos os oito membros titulares e respectivos suplentes. Entre eles figura, pelo inciso I, alínea "a", o Secretário da Fazenda, membro em razão do cargo. O dispositivo passa, por via oblíqua, a condicionar a composição do colegiado à qualificação técnica de agente político cujo provimento é de livre nomeação. Recomenda-se que a redação ressalve o membro nato, ou preveja sua substituição por servidor que atenda aos requisitos, sob pena de eventual impossibilidade de instalação regular do órgão;

b. Representantes dos contribuintes. Os requisitos alcançam igualmente os quatro representantes indicados pela ACIT, pela OAB - Subseção Toledo, pela Associação Profissional dos Contabilistas e pela União Toledana das Associações de Moradores (UTAM), restringindo a autonomia dessas entidades na escolha de seus indicados. A exigência de "conhecimento em direito tributário" tende a ser de difícil atendimento por entidade de representação de moradores, o que pode comprometer a composição paritária do colegiado. O novo § 5º - que faculta ao Município convidar outras entidades representativas - é precisamente o remédio dessa dificuldade, e recomenda-se que o texto explicite essa conexão, disciplinando prazo para a indicação original antes do convite substitutivo.

c. Aferição da reputação ilibada. Trata-se de conceito jurídico indeterminado que, sem parâmetros objetivos e procedimento definido, abre espaço a arbítrio, especialmente no contexto da recondução agora expressamente admitida. Recomenda-se que a lei remeta ao regulamento a definição de quem afere o requisito, mediante quais elementos e com qual possibilidade

de contraditório.

11. Cláusula de vigência e de eficácia (artigo 4º do projeto)

O artigo 4º dispõe genericamente que a lei entra em vigor na data de sua publicação. A cláusula é insuficiente e potencialmente geradora de litígio, porquanto o projeto reúne dispositivos com regimes temporais radicalmente distintos.

III. Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 110/2026 é, em sua maior parte, materialmente compatível com a Constituição Federal, com as normas gerais nacionais de Direito Tributário e com a Lei Orgânica do Município, promovendo atualizações necessárias e, em vários pontos, tecnicamente acertadas do Código Tributário Municipal. Não se identifica vício de competência ou de iniciativa.

Não obstante, não se recomenda sua aprovação na forma e com a instrução atualmente apresentadas, em razão de possíveis vícios formais e de redação, conforme supramencionados e detalhados.

Sanadas as diligências e efetuados os ajustes indicados, não se vislumbra impedimento jurídico ao prosseguimento e à aprovação da proposição.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Toledo, 8 de setembro de 2026.

FABIANO SCUZZIATO:04075622908
Assinado de forma digital por FABIANO SCUZZIATO:04075622908
Dados: 2026.09.08 10:49:15 -03'00'

Eduardo Hoffmann
Procurador Jurídico Legislativo

Fabiano Scuzziato
Procurador Jurídico Legislativo