

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 361/2026

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E REFORMA TRIBUTÁRIA: ASPECTOS PARA AVALIAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu a mais significativa alteração no Sistema Tributário Nacional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, instituindo novo modelo de tributação sobre o consumo, com destaque para a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como estabelecendo regras de transição para substituição gradativa do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Diante desse cenário, o Comitê Gestor do IBS publicou a **Nota Orientativa nº I-001/2025**, recomendando que os entes federativos avaliem a conveniência de promover adequações em seus diplomas constitucionais locais, de forma a harmonizar a legislação com o novo modelo tributário.

A presente Orientação Preventiva tem por objetivo analisar a necessidade jurídica dessas alterações, apresentar as recomendações atualmente existentes e orientar os Municípios quanto às providências que podem ser adotadas para assegurar maior coerência normativa durante o período de implementação da Reforma Tributária.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A Reforma Tributária e seus reflexos para os Municípios

A Emenda Constitucional nº 132/2023 alterou substancialmente a estrutura do Sistema Tributário Nacional ao instituir o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, destinado a substituir, gradativamente, o ICMS e o ISS.

Além da criação do IBS, a Emenda promoveu alterações na repartição das receitas tributárias, na organização da administração tributária, nas competências dos entes federativos e instituiu o Comitê Gestor do IBS, entidade responsável pela arrecadação, distribuição das receitas e coordenação operacional do novo tributo.

O novo modelo constitucional prevê período de transição até o exercício de 2033, durante o qual coexistirão os tributos atualmente vigentes e o IBS, exigindo dos Municípios planejamento institucional e adequação gradual de sua legislação.

2.2. Da natureza não vinculante da recomendação

Cumprir registrar, de plano, que tanto a Nota Orientativa CGIBS nº I-001 quanto a presente manifestação técnica não possuem caráter vinculante ou cogente.



Trata-se, portanto, de recomendação de boa prática legislativa, cujo objetivo é evitar o descompasso normativo entre o texto orgânico municipal e o novo arcabouço constitucional tributário, e não de exigência jurídica cuja inobservância acarrete nulidade, omissão inconstitucional ou responsabilização do gestor.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 não impôs aos Municípios a obrigação de promover alterações em suas Leis Orgânicas como condição para implementação do novo Sistema Tributário Nacional.

Da mesma forma, a Lei Complementar Federal que regulamenta a Reforma Tributária não condiciona a instituição do IBS ou a participação dos Municípios na nova sistemática de arrecadação à prévia alteração da Lei Orgânica Municipal.

Todavia, a inexistência de obrigatoriedade não impede, e tampouco desaconselha, que os Municípios promovam a atualização de seus diplomas fundamentais, especialmente para refletir a nova competência compartilhada do IBS, disciplinar a atuação do Comitê Gestor, compatibilizar o período de transição tributária e atualizar dispositivos relacionados à administração tributária e à repartição de receitas.

2.3. Recomendações aos Municípios

Considerando o atual estágio de implementação da Reforma Tributária, recomenda-se que os Municípios promovam levantamento dos dispositivos constantes da Lei Orgânica relacionados ao sistema tributário, avaliando a necessidade de sua atualização.

Também se mostra conveniente que eventual revisão da Lei Orgânica seja realizada de forma coordenada com a futura atualização do Código Tributário Municipal e das demais normas fazendárias, evitando alterações fragmentadas ou sucessivas durante o período de transição estabelecido pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

Por fim, recomenda-se que a iniciativa legislativa seja precedida de análise técnica da Procuradoria Jurídica e dos órgãos responsáveis pela administração tributária municipal, assegurando que as alterações reflitam adequadamente o novo modelo constitucional.

2.4. Pontos passíveis de avaliação na Lei Orgânica Municipal

Com base na Nota Orientativa CGIBS nº I-001 e na disciplina da EC nº 132/2023, identificam-se os seguintes pontos que podem ser objeto de avaliação técnica quanto à sua incorporação, no que couber, ao texto da Lei Orgânica, preferencialmente no título ou capítulo já destinado ao Sistema Tributário Municipal e às Finanças Públicas:

- a) Competência compartilhada do IBS:** inclusão de dispositivo que reconheça expressamente a competência compartilhada do Município relativamente ao Imposto



sobre Bens e Serviços, nos termos do art. 156-A¹ da Constituição Federal, com remissão à disciplina de lei complementar federal.

- b) **Administração tributária:** previsão de que a Administração Tributária municipal observe as normas gerais, deveres, direitos e garantias estabelecidos na lei complementar federal, com vistas a assegurar uniformidade institucional e proteção ao contribuinte.
- c) **Tributos municipais próprios impactados:** revisão dos dispositivos orgânicos relativos ao IPTU (art. 156², § 1º, III, da CF) e à Cosip (art. 149-A³ da CF), à luz das alterações promovidas pela EC nº 132/2023, avaliando-se eventual necessidade de ajuste de redação para manter a consonância com o texto constitucional atualizado.

2.5. Experiências já verificadas na Administração Pública

Embora a Nota Orientativa do Comitê Gestor do IBS utilize como referência a **Emenda à Constituição do Estado de Santa Catarina nº 97/2024**, verifica-se que ainda são poucos os Municípios que promoveram alterações específicas em suas Leis Orgânicas em decorrência da Reforma Tributária.

Entre os exemplos identificados, destaca-se o Município de **Santa Luzia d'Oeste/RO**, que editou a **Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01/2026**, alterando diversos dispositivos para adequação ao novo Sistema Tributário Nacional instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

A referida emenda passou a contemplar expressamente a competência compartilhada do IBS, disciplinou aspectos relacionados ao período de transição do ISS, promoveu adequações na administração tributária municipal e incorporou referências ao Comitê Gestor do IBS, constituindo um dos primeiros precedentes municipais de atualização da Lei Orgânica voltada especificamente à Reforma Tributária.

Em pesquisa realizada em portais legislativos municipais, observa-se que a maior parte dos Municípios brasileiros ainda concentra seus esforços na revisão dos respectivos Códigos Tributários Municipais e na adaptação da legislação fazendária infraconstitucional, permanecendo reduzido o número de Leis Orgânicas efetivamente alteradas para contemplar as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

¹ Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

² Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

[...]

III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal.

³ Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos, observado o disposto no art. 150, I e III.



Esse cenário demonstra que a adequação da Lei Orgânica constitui providência recomendável, porém ainda em estágio inicial no âmbito municipal.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que a Emenda Constitucional nº 132/2023 não impôs aos Municípios a obrigatoriedade de promover alterações em suas Leis Orgânicas para viabilizar a implementação da Reforma Tributária, inexistindo, até o momento, disposição constitucional ou legal que condicione a aplicação do novo Sistema Tributário Nacional à prévia atualização desses diplomas.

Não obstante, a revisão da Lei Orgânica Municipal revela-se medida recomendável sob a perspectiva da técnica legislativa, da coerência do ordenamento jurídico local e da segurança jurídica, especialmente quando houver dispositivos que reproduzam normas constitucionais alteradas pela Reforma Tributária ou disciplinem matérias diretamente impactadas pela criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Recomenda-se, portanto, que os Municípios promovam análise individualizada de suas Leis Orgânicas, avaliando a conveniência e a oportunidade de sua atualização, preferencialmente de forma integrada à revisão do Código Tributário Municipal e das demais normas fazendárias correlatas, observando as orientações técnicas expedidas pelo Comitê Gestor do IBS e as peculiaridades da legislação local.

Adamantina/SP, 22 de julho de 2026.

Jefferson Santana

Consultor Responsável pela Elaboração

Edilson Pereira de Godoy

Responsável pela Revisão e Aprovação

