

Requerente: Câmara Municipal de Mogi-Mirim/SP

Solicitante: Câmara Municipal de Mogi-Mirim/SP

Assunto: Análise do **Projeto de Lei Complementar nº04/2026**, que trata da não configuração do fato gerador do ISSQN em hipótese de autoconstrução em imóvel próprio e dá outras providências.

DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei Complementar nº 04/2026, cujo objeto consiste em disciplinar, no plano municipal, a **não configuração do fato gerador do ISSQN** na hipótese de obra realizada pelo próprio proprietário, em terreno próprio, destinada ao seu uso exclusivo, sem contratação de pessoa jurídica sob o regime de empreitada, subempreitada ou administração.

O projeto também pretende estabelecer diretrizes para o **lançamento por arbitramento** e impedir que a regularidade fiscal relativa ao ISSQN seja utilizada como requisito para expedição do certificado de conclusão de obra, conhecido como “Habite-se”, quando atendidas as exigências legais pertinentes.

1. DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no que concerne à iniciativa da proposição, **não se identifica vício formal**, na medida em que matéria tributária é de

competência concorrente entre o Executivo e o Legislativo, não havendo falar em matéria de competência reservada. Desde que a lei não invada organização interna da Administração, não crie atribuições administrativas e não interfira diretamente na estrutura dos órgãos do Poder Executivo, entendo **legítima a iniciativa parlamentar**.

No mérito, o Projeto de Lei Complementar nº 04/2026 tem por objetivo deixar claro que **não incide ISSQN sobre obra realizada pelo próprio proprietário, em terreno próprio, para uso próprio, quando não houver contratação de pessoa jurídica sob o regime de empreitada, subempreitada ou administração**, nos termos do que dispõe o item 7.02 da Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

A matéria é **compatível com o sistema constitucional tributário**, na medida em que o ISSQN é imposto de competência municipal, mas sua incidência **depende da existência de prestação de serviços**. Não basta existir a obra. É necessário que haja serviço prestado a terceiro, nos termos da LC nº 116/2003.

Nos termos do art. 156, III, da Constituição Federal:

***Art. 156.** Compete aos Municípios instituir impostos sobre: III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.*

Também dispõe o art. 1º da Lei Complementar nº 116/2003:

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

Portanto, se o proprietário constrói para sim mesmo, em imóvel próprio, sem contratar empresa construtora, empreiteira, subempreiteira ou administração de obra, não há, em regra, prestação de serviços a terceiro, fato gerador do tributo. Trata-se de **hipótese de não incidência**, na medida em que a conduta do contribuinte **não se enquadra na hipótese normativa**.

Como bem ensina a doutrina, “o conceito de não incidência pode ser aqui revelado como “a situação em que a regra jurídica de tributação não incide porque não se realiza a sua hipótese de incidência, ou, em outras palavras, não se configura o seu suporte fático (...)” SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 16ª edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2023. p. 161

Isto é, a conduta do contribuinte não se amoldando à situação prevista na Lei tributária, não ocorre no mundo dos fatos o fato gerador. Não

ocorrendo o fato gerador não nasce a obrigação tributária e, por conseguinte, vedada à autoridade administrativa a constituição do crédito tributário pelo lançamento.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça segue orientação semelhante. Em que pese os precedentes mais conhecidos tratarem de incorporação imobiliária direta (aquela em que a própria incorporadora constrói em terreno próprio, por sua conta e risco), **a lógica jurídica da decisão é substancialmente aplicável ao nosso caso.**

Por relevante, segue precedente:

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇO. INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA DIRETA. CONSTRUÇÃO FEITA PELO INCORPORADOR EM TERRENO PRÓPRIO. NÃO INCIDÊNCIA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO A TERCEIRO. 1. Não incide ISSQN na hipótese em que a construção é feita pelo próprio incorporador, uma vez que a atuação do incorporador é como construtor. 2. In casu, o Tribunal "a quo" firmou a premissa de que "na hipótese em que o incorporador atua também como construtor, não há a incidência do imposto sobre serviços, **simplesmente porque, para que haja prestação de serviços sujeito à tributação, é necessária a existência de um**

tomador dos serviços, o que não ocorre na hipótese". 3. Precedentes: REsp 922.956/RN, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 22.6.2010, DJe 1º.7.2010; REsp 1.166.039/RN, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 1º.6.2010, DJe 11.6.2010.

Quanto ao impacto ao Município, a proposta não impede a fiscalização nem a cobrança do ISSQN quando houver efetiva prestação de serviços. O Município continuará podendo lançar o imposto caso verifique que a obra foi realizada por empresa construtora, empreiteira, subempreiteira ou administradora de obra. O que o projeto impede é a incidência do imposto na autoconstrução.

No tocante ao **impacto orçamentário**, a proposta, em princípio, **não configura renúncia de receita**, uma vez que tratando de hipótese de “não incidência”, a vedação legal **não implica renúncia fiscal**, salvo se o Município estiver cobrando tributo nessas condições, caso em que poderá haver impacto na arrecadação, **o que poderá ser melhor aferido pela Secretaria própria do Município**.

Quanto à **compatibilidade com o Código Tributário Nacional**, entendo que o projeto está adequado ao estabelecer que o lançamento por arbitramento deve ser subsidiário, motivado e baseado em elementos

concretos. O Código Tributário Nacional demonstra bem a subsidiariedade do lançamento por arbitramento, veja-se:

Art. 148.** Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, **sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

Quanto à vedação de cobrança do tributo por meio político ou indireto, tal previsão é **consentânea com o entendimento do Supremo Tribunal Federal** que já proferiu súmulas cuja *ratio decidendi* é plenamente aplicável ao caso sob apreciação, a exemplo das súmulas 70, 323 e 547.

Quanto a eventuais ajustes redacionais, entendo que a norma foi bem produzida e não pressupõe alterações em seu texto.

É o parecer!

2. DO PARECER

Ao teor do exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 04/2026, tendo em vista sua compatibilidade formal e material com a Constituição Federal. **Sob o aspecto formal**, não se identifica vício de iniciativa, pois a matéria tributária admite proposição parlamentar, além de tratar de matéria de competência legislativa municipal.

Sob o aspecto material, a proposta é compatível com o sistema constitucional tributário, pois apenas delimita hipótese de não incidência do ISSQN, preserva a fiscalização municipal e impede o uso de medidas indiretas de cobrança do tributo, em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

3. **DA VALIDADE**

O presente parecer não tem caráter **vinculativo**, sendo o mesmo **opinativo**, respeitando-se qualquer outro entendimento porventura existente sobre o caso em análise. A decisão deve ser única e exclusivamente desta Casa de Leis, que terá a apreciação e decisão final, através do livre convencimento de cada *Edil* que foi legitimamente escolhido (a) pela população desta *Urbe* através de sufrágio popular.

Departamento Jurídico, 11 de maio de 2026.

Arley Neves da Silva
OAB GO 59.983