



Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira



RELATÓRIO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 4 DE 2026

“DISPÕE SOBRE A NÃO CONFIGURAÇÃO DO FATO GERADOR DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN) NA HIPÓTESE DE AUTOCONSTRUÇÃO EM IMÓVEL PRÓPRIO, ESTABELECE DIRETRIZES PARA O LANÇAMENTO POR ARBITRAMENTO, VEDA A UTILIZAÇÃO DE MEDIDAS INDIRETAS COERCITIVAS PARA FINS DE COBRANÇA TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

RELATOR: VEREADOR WAGNER RICARDO PEREIRA

I - EXPOSIÇÃO DA MATÉRIA EM EXAME

O Projeto de Lei Complementar nº 4 de 2026, de autoria do vereador Luis Roberto Tavares, dispõe sobre *critérios relacionados à incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, especificamente no tocante às hipóteses de autoconstrução em imóvel próprio, ao lançamento tributário por arbitramento e à vedação da utilização de meios indiretos coercitivos para cobrança tributária no âmbito do Município de Mogi Mirim.*

Nos termos do artigo 1º da proposição, estabelece-se que não se configura fato gerador do ISSQN na execução de obra de construção civil realizada pelo proprietário em terreno próprio, destinada ao seu uso exclusivo, sem contratação de pessoa jurídica sob regime de empreitada, subempreitada ou administração, observando-se as disposições da Lei Complementar Federal nº 116/2003.

O §1º do referido dispositivo define a autoconstrução como a execução de obra em benefício do próprio patrimônio do titular do imóvel, sem prestação de serviços a terceiros e



Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira



sem finalidade econômica ou lucrativa. Já o §2º dispõe que a eventual utilização de mão de obra de terceiros não descaracteriza automaticamente a autoconstrução, desde que ausentes elementos típicos de atividade empresarial ou prestação habitual de serviços de construção civil a terceiros. O §3º estabelece que a verificação da ocorrência do fato gerador dependerá da análise do caso concreto pela autoridade administrativa, assegurados o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal

O artigo 2º dispõe que a constituição do crédito tributário relativo ao ISSQN observará as normas gerais previstas na legislação tributária nacional, especialmente o artigo 148 do Código Tributário Nacional, referente ao lançamento por arbitramento.

O artigo 3º prevê que a exigência de regularidade fiscal relativa ao ISSQN não constituirá requisito para a expedição do certificado de conclusão de obra (“Habite-se”), desde que atendidas as exigências urbanísticas, edilícias e de segurança previstas na legislação municipal. O §1º do dispositivo determina que a cobrança do crédito tributário deverá ocorrer pelos meios próprios previstos na legislação tributária, vedando-se medidas indiretas coercitivas desproporcionais ao exercício de direitos. O §2º ressalva a possibilidade de fiscalização quanto ao cumprimento das exigências urbanísticas e edilícias pertinentes à regularidade da obra.

Por fim, o artigo 4º estabelece que a lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificativa apresentada, o autor sustenta que a proposta busca adequar a legislação municipal aos parâmetros constitucionais, às normas gerais de direito tributário e à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, especialmente quanto à não incidência do ISS na autoconstrução, aos limites do arbitramento fiscal e à vedação de sanções políticas na cobrança tributária.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - P099-EF4X-4MR6-A3PM



Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira



II - CONCLUSÕES DO RELATOR

a) Legalidade e Constitucionalidade

A competência municipal para legislar sobre a matéria encontra fundamento no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, segundo o qual compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como no artigo 156, inciso III, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a competência para instituir e disciplinar o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

O que define e caracteriza o interesse local, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do município sobre o do Estado ou da União. Em nosso entendimento, interesse local é todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus munícipes.

A medida contida na proposição em análise possui inequívoco interesse local, uma vez que busca disciplinar critérios relacionados à incidência tributária sobre atividades de construção civil, estabelecer parâmetros para a constituição do crédito tributário municipal e assegurar a observância das garantias fundamentais do contribuinte.

O exercício da competência tributária submete-se ao princípio da legalidade, previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, e no artigo 97, inciso II, do Código Tributário Nacional, segundo o qual a instituição e a definição dos elementos essenciais da regra-matriz de incidência tributária devem ocorrer por meio de lei.



Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira



Além disso, nos termos do artigo 146, inciso III, da Constituição Federal, compete à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria tributária, inclusive quanto à definição dos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes dos impostos constitucionalmente previstos.

No tocante à incidência do ISSQN sobre a construção civil, a Constituição Federal condiciona a tributação à efetiva prestação de serviços, nos termos definidos pela Lei Complementar Federal 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.

A referida lei complementar, ao disciplinar os serviços de construção civil sujeitos ao ISSQN, refere-se às hipóteses de execução de obras por administração, empreitada ou subempreitada, pressupostos que envolvem prestação de serviço a terceiros.

A doutrina sustenta que apenas o esforço humano dotado de conteúdo econômico pode ser objeto de tributação, sendo a remuneração elemento essencial da prestação do serviço. Assim, somente fatos com relevância econômica estão sujeitos à incidência tributária. Dessa forma, atividades realizadas sem finalidade lucrativa, por motivos afetivos, religiosos, beneficentes, solidários ou altruístas, não se submetem à incidência do ISSQN.

No presente caso, a proposta encontra-se em consonância com os preceitos constitucionais, legais e doutrinários, bem como com a atual jurisprudência dos Tribunais Superiores, ao afastar a incidência do fato gerador do ISSQN nas hipóteses que não caracterizam prestação de serviços a terceiros. Isso ocorre, especialmente, quando a construção civil é realizada pelo próprio proprietário, em terreno de sua titularidade e por sua conta e risco, sem a contratação de pessoa jurídica sob regime de administração, empreitada ou subempreitada.

Nesse contexto, a jurisprudência firmou entendimento no sentido de que não há incidência de ISS quando a construção é realizada pelo próprio titular do imóvel, em terreno próprio e por sua conta e risco, por inexistir prestação de serviços a terceiros.



Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira



Portanto, a inexistência de prestação de serviço em sentido estrito, acompanhada de remuneração, afasta a incidência do ISSQN. Embora o imposto recaia sobre a prestação de serviços, é indispensável a existência de uma relação jurídica onerosa entre partes, da qual resulte contraprestação financeira apta a justificar a tributação. Assim, aquele que realiza construção em imóvel próprio, para uso próprio, não pratica prestação de serviços para fins tributários, pois inexistente atividade econômica voltada a terceiros ou fato gerador capaz de ensejar a incidência do referido imposto.

Diante do exposto, considerando a competência legislativa do Município para disciplinar matéria de interesse local, a observância dos princípios constitucionais tributários, especialmente os da legalidade e da tipicidade tributária, bem como a compatibilidade da proposição com a Constituição Federal, com a Lei Complementar Federal nº 116/2003 e com a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 4 de 2026 encontra-se plenamente apto sob os aspectos de legalidade e constitucionalidade, razão pela qual o parecer é favorável à sua aprovação.

b) Conveniência e Oportunidade

Sob o aspecto do mérito administrativo, a proposta revela-se oportuna e conveniente.

O projeto busca conferir maior segurança jurídica na relação entre a Administração Tributária e os contribuintes, especialmente em situações relacionadas à autoconstrução em imóvel próprio e à constituição do crédito tributário relativo ao ISSQN.

A proposta também contribui para a redução de litígios administrativos e judiciais envolvendo a incidência do ISS sobre obras executadas em benefício próprio, alinhando a legislação municipal ao entendimento predominante dos Tribunais Superiores.

Além disso, a vedação da utilização de medidas indiretas coercitivas para cobrança tributária fortalece a observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, da razoabilidade e da proporcionalidade, sem impedir o exercício regular da atividade fiscalizatória e arrecadatória do Município pelos meios legalmente previstos.

Portanto, sob o aspecto do mérito administrativo, a proposta mostra-se conveniente e oportuna, na medida em que promove segurança jurídica, previsibilidade tributária e



Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira



conformidade da legislação municipal com a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores.

III - OFERECIMENTO DE SUBSTITUTIVO, EMENDAS OU SUBEMENDAS

Após análise detalhada do projeto o relator **propõe uma emenda supressiva aos §§1º, 2º, 3º e 4º do artigo 2º** do Projeto de Lei Complementar nº 4 de 2026

IV - DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Justiça e Redação, por unanimidade, **aprova** o Projeto de Lei Complementar nº 4 de 2026, **com uma emenda supressiva, considerando-o legal, constitucional e conveniente.**

Assinam os membros da Comissão de Justiça e Redação que votaram a favor:

- Vereador Wagner Ricardo Pereira (Presidente)
- Vereador Wilians Mendes de Oliveira (Vice-Presidente)
- Vereador Marcio Evandro Ribeiro (Membro)

SALA DAS SESSÕES “VEREADOR SANTO RÓTTOLI”, em 12 de maio de 2026.

(assinado digitalmente)

VEREADOR WAGNER RICARDO PEREIRA

Relator



Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira



REFERÊNCIAS:

1. **Constituição Federal, art. 30, inciso I:** estabelece a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.
2. **Constituição Federal, art. 146, inciso III:** atribui à lei complementar a competência para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, inclusive sobre definição de tributos, fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes.
3. **Constituição Federal, art. 150, inciso I:** consagra o princípio da legalidade tributária, vedando a exigência ou majoração de tributo sem lei que o estabeleça.
4. **Constituição Federal, art. 156, inciso III:** confere aos Municípios competência para instituir o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN.
5. **Código Tributário Nacional, art. 97, inciso II:** determina que somente a lei pode instituir tributos e definir seus elementos essenciais.
6. **Lei Complementar Federal nº 116, de 31 de julho de 2003, art. 1º:** dispõe que o fato gerador do ISSQN é a prestação de serviços constantes da lista anexa.
7. **Lei Complementar Federal nº 116, de 31 de julho de 2003:** disciplina a incidência do ISSQN sobre serviços de construção civil executados sob regime de administração, empreitada ou subempreitada.
8. **Consulta UVESP:** conclui pela inexistência de vício de iniciativa e de competência legislativa, reconhecendo que a matéria tributária admite iniciativa parlamentar e se insere na competência legislativa municipal, inexistindo reserva de iniciativa do Poder Executivo.



Estado de São Paulo
CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira



**PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO DE LEI
COMPLEMENTAR Nº 4 DE 2026 DE AUTORIA DO VEREADOR LUIS ROBERTO
TAVARES**

Seguindo o Voto exarado pelo Relator e conforme determinam os artigos 35 da Resolução nº 276 de 09 de novembro de 2010 a Comissão Permanente de Justiça e Redação formaliza o presente PARECER FAVORÁVEL ao Projeto de Lei Complementar nº 4 de 2026.

Sala das Comissões, 12 de maio de 2026.

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

(assinado digitalmente)

VEREADOR WAGNER RICARDO PEREIRA

Presidente/Relator

(assinado digitalmente)

VEREADOR WILIAN MENDES DE OLIVEIRA

Vice-Presidente

(assinado digitalmente)

VEREADOR MARCIO EVANDRO RIBEIRO

Membro

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - P099-EF4X-4MR6-A3PM



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Mogi Mirim. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=P099EF4X4MR6A3PM>, ou vá até o site <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: P099-EF4X-4MR6-A3PM

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - P099-EF4X-4MR6-A3PM