



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo

Projeto de Lei Nº 25/2026

DISPÕE SOBRE A NÃO INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN) SOBRE A CONSTRUÇÃO CIVIL REALIZADA PELO PROPRIETÁRIO EM TERRENO PRÓPRIO E VEDA A COBRANÇA POR PRESUNÇÃO NO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM APROVA.

Art. 1º Fica expressamente vedada a incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre a construção civil realizada pelo proprietário em terreno próprio, para uso próprio, sem a contratação de empresa construtora sob regime de empreitada ou administração, no âmbito do Município de Mogi Mirim.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se construção civil realizada pelo proprietário em terreno próprio aquela em que o titular do imóvel atua em benefício de seu próprio patrimônio, utilizando mão de obra própria ou avulsa, sem que haja prestação de serviço a terceiros ou atividade mercantil.

Art. 2º É vedada a presunção do fato gerador do ISSQN para fins de lançamento tributário em casos de construção civil, devendo a ocorrência da prestação de serviço a terceiros, nas modalidades de administração, empreitada ou subempreitada, ser devidamente comprovada pelo Fisco Municipal.

§ 1º O arbitramento da base de cálculo do ISSQN, previsto no Art. 148 do Código Tributário Nacional, não poderá ser utilizado para presumir a existência do fato gerador do imposto, mas tão somente para apurar o valor devido quando a prestação de serviço a terceiros estiver comprovada e os documentos forem omissos ou não merecerem fé.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo

§ 2º O ônus da prova da ocorrência do fato gerador do ISSQN, nos termos da Lei Complementar nº 116/2003 e da legislação municipal, compete exclusivamente ao Fisco Municipal.

Art. 3º Fica vedado ao Poder Executivo Municipal condicionar a expedição do certificado de conclusão de obra ("Habite-se") ao prévio recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre a construção civil.

Parágrafo Único. A fiscalização e a cobrança do imposto devido deverão ser realizadas pelos meios administrativos e judiciais próprios, sendo vedada a utilização da retenção do "Habite-se" como meio coercitivo de arrecadação tributária.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões "Vereador Santo Rótoli", 18 de março de 2026.

Assinado Digitalmente

VEREADOR LUIS ROBERTO TAVARES
Primeiro Secretário da Mesa Diretora





CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei tem por objetivo primordial adequar a legislação tributária municipal de Mogi Mirim aos preceitos constitucionais e à jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, em especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no que tange à incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre a construção civil.

Portanto, busca-se, com esta propositura, dirimir controvérsias e coibir práticas que têm gerado insegurança jurídica e cobranças indevidas aos municípios.

1. DA AUSÊNCIA DE FATO GERADOR NA AUTOCONSTRUÇÃO

A Constituição Federal, em seu Art. 156, inciso III [1], confere aos Municípios a competência para instituir impostos sobre serviços de qualquer natureza. Contudo, a materialidade do ISSQN, conforme delineado pela Lei Complementar nº 116/2003, exige a efetiva prestação de serviço a terceiros.

O item 7.02 da lista anexa à referida Lei Complementar especifica a incidência sobre a “Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil”.

É pacífico neste sentido o entendimento de que a construção realizada pelo proprietário em terreno próprio, para uso próprio (autoconstrução), não configura fato gerador do ISSQN, isso porque, nesta modalidade, inexistente a figura da alteridade, ou seja, a prestação de um serviço por um terceiro a um tomador distinto.

O proprietário, ao construir para si, exerce o seu direito de propriedade (*jus aedificandi*), e não uma atividade mercantil de prestação de serviços.

Como bem ensina a doutrina,

“O ISS não incide sobre o fazer para si mesmo. A prestação de serviço exige alteridade. Sem que haja um prestador e um tomador distintos, vinculados por uma relação contratual de natureza onerosa, é impossível cogitar a incidência do imposto.”

(BARRETO, Aires. Curso de Direito Tributário Municipal. São Paulo: Saraiva)

Além disso, o Art. 5º da Lei Complementar nº 116/2003 é claro ao excluir do campo de incidência do ISSQN os serviços prestados por pessoa física ou jurídica a seu próprio estabelecimento ou imóvel, quando destinados à reforma, ampliação, construção ou reconstrução do próprio imóvel.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo

Esta previsão legal reforça a tese da não incidência em casos de autoconstrução.

2. DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA

Os tribunais pátrios têm entendimento consolidado e pacífico sobre a matéria, conforme se verifica nos seguintes julgados:

DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. ISSQN. RECURSO DESPROVIDO . I. Caso em Exame. 1. Apelação interposta contra sentença que declarou a inexistência de relação jurídico-tributária referente à cobrança de ISS sobre construção civil, anulando o lançamento fiscal e confirmando a tutela de urgência . Condenação do réu ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios. II. Questão em Discussão. 2 . A questão em discussão consiste em determinar se há incidência de ISSQN sobre construção civil realizada pelos próprios proprietários do imóvel, sem prestação de serviços a terceiros. III. Razões de Decidir. 3 . A construção realizada com mão de obra própria e em terreno próprio não configura prestação de serviços de construção civil, afastando a incidência do ISSQN. 4. A atividade dos apelados não está prevista na Lista Anexa da Lei Complementar 116/2003, que exige execução por administração, empreitada ou subempreitada. 5 . Sentença mantida nos termos do art. 252 do RITJSP. Honorários advocatícios majorados. IV . Dispositivo. 6. Recurso desprovido.

(TJ-SP - Apelação Cível: 10019014120248260035 Águas de Lindóia, Relator.: Adriana Carvalho, Data de Julgamento: 30/09/2025, 14ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 30/09/2025)

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. TRIBUTÁRIO. ISS. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL . SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. CONSTRUÇÃO CIVIL. COBRANÇA DE ISS POR ESTIMATIVA FISCAL. IMPOSSIBILIDADE . INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA DIRETA. IMÓVEL E MÃO DE OBRA PRÓPRIOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO FATO GERADOR. SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS . REMESSA E RECURSO DESPROVIDOS. "Nos termos da jurisprudência desta Corte, não incide ISS na hipótese de construção feita pelo próprio incorporador, haja vista que, se a construção é realizada por ele próprio, em terreno próprio, não há falar em prestação de serviços a terceiros, mas a si próprio, o que descaracteriza o fato gerador. (...)" (STJ, AgRg no REsp 1.295.814-MS, rel. Min . Sérgio Kukina, j. 3.10.2013) [...]/[TJSC, AC



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo

2013.014967-0, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. 14.5.2013] (TJSC, Remessa Necessária Cível n. 0308010-90 .2015.8.24.0033, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Cid Goulart, Segunda Câmara de Direito Público, j. 01-02-2022)"(TJSC, Apelação / Remessa Necessária n. 5012332-21.2021 .8.24.0005, rel. Cid Goulart, j. 22-08-2023). E, conforme jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, "A construção feita pelo incorporador por conta própria e em terreno próprio não dá ensejo à tributação pelo ISS. Precedentes: AgRg no AREsp 49.946/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 11/06/2014; REsp 922.956/RN, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 01/07/2010; REsp 1.166 .039/RN, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 11/06/2010; REsp 766.278/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 4/9/2007, DJ 26/9/2007 . [...] "(STJ, AgRg no AREsp n. 602.251/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 17/3/2015). (TJSC, Apelação n. 5005837-21.2022.8.24 .0006, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 26-11-2024).

(TJ-SC - Apelação: 50058372120228240006, Relator.: Jorge Luiz de Borba, Data de Julgamento: 26/11/2024, Primeira Câmara de Direito Público)

Apelação - Ação declaratória de nulidade de lançamento tributário - ISS - Incorporação direta - Construção feita pelo incorporador em terreno próprio, por sua conta e risco - Venda de unidades autônomas - Inocorrência do fato gerador do ISSQN que é a prestação de serviços - Empreendimento que não se enquadra ao regime de administração, empreitada ou sub-empreitada – Eventual contratação de mão de obra terceirizada que, por si só, é insuficiente a desnaturar a incorporação direta, já que, de qualquer forma, os riscos do negócio foram assumidos exclusivamente pelo próprio contribuinte - Precedentes do C. STJ, deste Egrégio Tribunal de Justiça e desta E. 18ª Câmara de Direito Público - Sentença de procedência mantida – Recurso improvido.

(TJ-SP - Apelação Cível: 10136834420218260037 Araraquara, Relator.: Marcelo L Theodósio, Data de Julgamento: 19/09/2024, 18ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/09/2024)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA DIRETA.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



ADOÇÃO DO ENTENDIMENTO DE QUE A INCORPORADORA NÃO ASSUME A CONDIÇÃO DE CONTRIBUINTE DO ISS QUANDO A CONSTRUÇÃO EM TERRENO PRÓPRIO É REALIZADA POR SUA CONTA E RISCO. A CONTRATAÇÃO DE TERCEIRO NÃO DESNATURA A INCORPORAÇÃO, POIS O CONTRIBUINTE, NESTE CASO, É O CONSTRUTOR CONTRATADO. NÃO OCORRÊNCIA DO FATO GERADOR DO ISS ANTE A INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PARA TERCEIRO. ALEGAÇÃO DE INCONSISTÊNCIA NAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA INCORPORADORA BASEADA UNICAMENTE NO ÍNDICE CUB. FATO GERADOR PRESUMIDO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJPR - 1ª Câmara Cível - 0004777-97.2020.8.16.0004 - Curitiba - Rel.: SUBSTITUTO EVERTON LUIZ PENTER CORREA - J. 12.12.2023)

TRIBUTÁRIO. ISS. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C ANULATÓRIA JULGADA PROCEDENTE. INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA DIRETA . ARBITRAMENTO FEITO PELO MUNICÍPIO. BASE DE CÁLCULO FICTÍCIA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR TERCEIROS NÃO DESCARACTERIZA A CONSTRUÇÃO POR CONTA E RISCO DA AUTORA. APELAÇÃO DO FISCO IMPROVIDA, COM INCREMENTO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS .

(TJ-SP - Apelação Cível: 10083486220248260482 Presidente Prudente, Relator.: Botto Muscari, Data de Julgamento: 12/02/2025, 18ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/02/2025)

3. DA ILEGALIDADE DA COBRANÇA POR PRESUNÇÃO E ARBITRAMENTO

A prática de alguns municípios, incluindo Mogi Mirim, de presumir a ocorrência do fato gerador do ISSQN a partir da mera constatação de uma área construída, e de arbitrar o valor do imposto, contraria frontalmente o Código Tributário Nacional (CTN).

O Art. 142 do CTN estabelece que o lançamento é uma atividade administrativa vinculada e obrigatória, que deve verificar a ocorrência do fato gerador.

O arbitramento, previsto no Art. 148 do CTN, destina-se apenas à apuração da base de cálculo quando os documentos forem omissos ou não merecerem fé, e jamais para criar o fato gerador.

O ônus de provar a ocorrência do fato gerador (a contratação de serviço tributável) compete exclusivamente ao Fisco Municipal, e exigir que o



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo

contribuinte prove um fato negativo, como “não ter contratado” uma empresa, configura uma “prova diabólica”, repelida pelo ordenamento jurídico.

Além disso, o Art. 108, § 1º, do CTN proíbe o uso de analogia para criar tributos, impedindo que o município amplie a aplicação do ISS além dos casos expressamente previstos em lei.

4. DA COBRANÇA IRREGULAR PELO EXECUTIVO MUNICIPAL

É de conhecimento público que o Executivo Municipal de Mogi Mirim tem realizado cobranças de ISSQN em situações de autoconstrução, baseando-se em presunções e arbitramentos que desconsideram a ausência de fato gerador.

Essa prática tem gerado um passivo de contencioso administrativo e judicial, sobrecarregando o sistema de justiça e impondo um ônus indevido aos contribuintes. A presente proposição visa a corrigir essa distorção, garantindo a segurança jurídica e a estrita observância dos princípios tributários.

5. DA PROIBIÇÃO DO CONDICIONAMENTO DA EMISSÃO DO HABITE-SE AO RECOLHIMENTO DO ISS

A inclusão da proibição de vincular a emissão do "Habite-se" ao recolhimento do ISSQN fundamenta-se na necessidade de adequar a legislação municipal à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Atualmente, o Código Tributário de Mogi Mirim (Lei Complementar nº 192/2005 e alterações), em seus **Artigos 8º, § 3º, e 33**, estabelece que a liberação do "Habite-se" fica condicionada à comprovação do pagamento do ISS.

No entanto, os tribunais superiores têm reiteradamente decidido que tal prática configura uma **"sanção política"** e um meio coercitivo de cobrança de tributos, o que é vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

É inconstitucional o uso de meio indireto coercitivo para pagamento de tributo – “sanção política” –, tal qual ocorre com a exigência, pela Administração Tributária, de fiança, garantia real ou fidejussória como condição para impressão de notas fiscais de contribuintes com débitos tributários.

[Tese definida no RE 565.048, rel. min. Marco Aurélio, P, j. 29-5-2014, DJE 197 de 9-10-2014, Tema 31.]

O entendimento pacificado é de que o "Habite-se" possui natureza estritamente urbanística e de segurança, servindo para atestar que a obra foi executada em conformidade com o projeto aprovado e as normas técnicas. Utilizá-lo



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo

como instrumento de coação para a arrecadação tributária desvirtua sua finalidade e viola os princípios da livre iniciativa, da proporcionalidade e da vedação de sanções políticas, conforme estabelecido nas **Súmulas 70, 323 e 547 do STF**.

Portanto, a fiscalização tributária deve ocorrer pelos meios legais adequados (lançamento, notificação e, se necessário, execução fiscal), sem impedir o exercício do direito de propriedade e a fruição do imóvel pelo cidadão que cumpriu as exigências técnicas da construção. Esta medida visa conferir maior segurança jurídica aos munícipes e reduzir a judicialização de demandas contra a Fazenda Pública Municipal.

Diante do exposto, e em face da necessidade de garantir a legalidade e a justiça fiscal, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei.



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=Z0GM32MD7AAU97RH>, 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: Z0GM-32MD-7AAU-97RH

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO:627/2026 - 18/03/2026 - 13:15 - Z0GM-32MD-7AAU-97RH