



PARECER N. 065/2026

Projeto de Lei Complementar n. 06/2026

Protocolo n. 04201/2026

Assunto: Projeto de Lei Complementar que “*revoga os artigos 86 da Lei Complementar Municipal n. 160, de 29 de dezembro de 2005 e 15 da Lei Municipal n. 2.833, de 05 de maio de 2026.*”

Ementa:

1. Espécie legislativa. Projeto de Lei Complementar que pretende revogar dispositivo do Código Tributário Municipal. Matéria inserida no campo das leis complementares. Possibilidade, ainda, de lei complementar revogar dispositivo de lei ordinária, sem que isso implique vício formal. Adequação da espécie legislativa.

2. Iniciativa. Proposição de autoria do Chefe do Poder Executivo. Matéria relacionada ao Código Tributário Municipal, à Administração Tributária, ao procedimento de emissão de habite-se e à gestão administrativa de atos praticados por órgãos municipais. Observância da iniciativa adequada.

3. Constitucionalidade formal-orgânica. Matéria inserida na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, instituir e arrecadar tributos de sua competência, disciplinar o ordenamento urbano e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

4. Constitucionalidade material. Revogação de dispositivos que condicionam a emissão de habite-se, auto de vistoria ou documentos correlatos à quitação ou ao cumprimento integral de parcelamento de ISSQN. Vedação à utilização de meios indiretos e coercitivos de cobrança tributária. Sanção política. Constitucionalidade material reconhecida.

5. Projeto de Lei Complementar que não apresenta vício manifesto de inconstitucionalidade ou ilegalidade, recomendando-se sua regular tramitação.



1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Complementar, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, que “revoga os artigos 86 da Lei Complementar Municipal n. 160, de 29 de dezembro de 2005 e 15 da Lei Municipal n. 2.833, de 05 de maio de 2026.”

A justificativa que acompanha o Projeto de Lei Complementar ressalta, em síntese, que:

“Submetemos à elevada apreciação dessa Egrégia Câmara o incluso Projeto de Lei Complementar que ‘Revoga os artigos 86 da Lei Complementar Municipal nº 160, de 29 de dezembro de 2005 e 15 da Lei Municipal nº 2.833, de 05 de maio de 2026’.

A proposta visa revogar artigo da Lei do PPE que vedou a emissão de habite-se enquanto não quitado o parcelamento do ISSQN.

O texto da Lei seguiu o art. 86 do Código Tributário Municipal. Contudo, tal previsão acaba por afastar o Decreto Municipal nº 7.167, de 12 de março de 2026, que previu que o parcelamento permitirá a emissão do Habite-se.

O Decreto surgiu por uma demanda da UGM de Urbanismo que via inúmeros processos de habite-se parados devido à falta de recolhimento do ISS - Construção.

É de ressaltar que a Procuradoria Geral do Município já apresentou entendimento em vários processos administrativos que o dispositivo é inconstitucional, recomendando a revogação. Nesse sentido o processo administrativo que analisou a minuta do Decreto (protocolo nº 2108/2026).”

É a síntese do necessário. Opino.

2. PARECER

2.1. Da adequação da espécie legislativa



De início, impende sublinhar que o Projeto de Lei Complementar em análise foi adequadamente apresentado sob a forma de lei complementar.

Nos termos do art. 38, da Lei Orgânica Municipal, o processo legislativo compreende, entre outras espécies, as leis complementares e ordinárias. O art. 40, § 1º, inciso I, por sua vez, estabelece que o Código Tributário do Município deve ser disciplinado por lei complementar.

No caso, a propositura pretende revogar o art. 86 da Lei Complementar Municipal n. 160, de 29 de dezembro de 2005, *que “dispõe sobre a reformulação e atualização do Código Tributário Municipal e dá outras providências”*.

Assim, tratando-se de alteração de norma integrante do Código Tributário Municipal, mostra-se adequada a utilização de projeto de lei complementar, em observância ao art. 40, § 1º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

A circunstância de o Projeto de Lei Complementar também pretender revogar o art. 15 da Lei Municipal n. 2.833/2026, que é lei ordinária, não gera, por si só, vício formal.

Com efeito, não há relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. A diferença entre ambas reside no campo material reservado e no quórum de aprovação. Assim, se determinada matéria não estiver submetida à reserva de lei complementar, poderá ser validamente disciplinada por lei ordinária. Por outro lado, nada impede que uma lei complementar, observando quórum mais rigoroso, revogue dispositivo constante de lei ordinária, especialmente quando a revogação se mostra conexa à alteração de matéria reservada à lei complementar.

No caso, o art. 15, da Lei Municipal n. 2.833/2026, possui relação direta com o art. 86, do Código Tributário Municipal, pois ambos tratam, em síntese, da vinculação entre o recolhimento ou parcelamento do ISSQN incidente



sobre obras particulares e a emissão do certificado de vistoria final, o “habite-se”.

Dessa forma, a utilização da lei complementar revela-se juridicamente adequada, tanto porque revoga dispositivo do Código Tributário Municipal, quanto porque trata, de maneira conexa, de dispositivo de lei ordinária que reproduziu a mesma lógica normativa.

2.2. Da constitucionalidade formal por iniciativa

Sob o aspecto da iniciativa, também não se identifica vício formal.

O Projeto de Lei Complementar foi apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Com efeito, a matéria objeto da propositura possui conexão com a Administração Tributária Municipal, com o procedimento de emissão de certificados e documentos relacionados a obras particulares e com a atuação administrativa dos órgãos fazendários e urbanísticos do Poder Executivo.

Ainda que se entenda que a disciplina tributária em sentido amplo não seja, por si só, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não há qualquer incompatibilidade formal no fato de a proposta ter sido deflagrada pelo próprio Prefeito Municipal.

A propositura pretende apenas revogar dispositivos legais que atualmente condicionam a emissão de documentos administrativos ligados à regularização de obras particulares à quitação ou ao cumprimento integral de parcelamento de ISSQN.

Dessa forma, sendo a proposição de autoria do Chefe do Poder Executivo e tratando de matéria relacionada à Administração Tributária e à atuação administrativa municipal, inexistente inconstitucionalidade formal por iniciativa.



2.3. Da constitucionalidade formal-orgânica

No que toca à constitucionalidade formal-orgânica, a matéria está inserida na competência legislativa do Município.

A Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, bem como para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme art. 30, inciso II.

Também compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, conforme art. 30, inciso III, da Constituição Federal. No mesmo sentido, o art. 156, inciso III, da Constituição Federal, confere aos Municípios competência para instituir o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, observadas as normas gerais editadas por lei complementar nacional.

A Lei Orgânica do Município de Várzea Paulista igualmente prevê, em seu art. 7º, inciso I, que compete ao Município dispor sobre assuntos de interesse local. O mesmo dispositivo contempla, entre as atribuições municipais, a instituição e arrecadação de tributos de sua competência, bem como o adequado ordenamento territorial, o controle do uso e ocupação do solo urbano e a disciplina de atividades sujeitas ao poder de polícia municipal.

A matéria, portanto, possui dupla natureza local: tributária e urbanística.

É tributária porque envolve o ISSQN incidente sobre serviços relacionados à construção civil e a forma pela qual o Município pretende afastar o condicionamento da emissão de documentos urbanísticos à quitação desse imposto.

É urbanística porque trata da emissão do certificado de vistoria final de obras particulares, usualmente denominado “habite-se”, documento



administrativo ligado à verificação da conformidade da edificação com as normas urbanísticas, edificações e de segurança aplicáveis.

Não se trata, portanto, de matéria reservada à União ou ao Estado. O Município possui competência para disciplinar tanto os aspectos locais da arrecadação de ISSQN, observadas as normas gerais federais, quanto os procedimentos administrativos de regularização de obras particulares em seu território.

Assim, por versar sobre tributo municipal, emissão de documento urbanístico municipal e regularização de obras particulares no território de Várzea Paulista, forçoso reconhecer que o Projeto de Lei Complementar observa a competência legislativa municipal, inexistindo vício de constitucionalidade formal-orgânica.

2.4. Da constitucionalidade material

Por último, a propositura também se mostra compatível com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de São Paulo e com a legislação de regência.

O ponto central da análise consiste em verificar se é constitucionalmente legítimo condicionar a emissão de “habite-se”, auto de vistoria ou documentos equivalentes à quitação do ISSQN incidente sobre obra particular ou ao cumprimento integral de parcelamento administrativo do respectivo débito.

A resposta, à luz da jurisprudência consolidada, é negativa.

O “habite-se” possui natureza de ato administrativo vinculado à verificação da regularidade urbanística e edificação da construção. Em outras palavras, a Administração deve analisar se a obra foi executada de acordo com o projeto aprovado, com a legislação de uso e ocupação do solo, com as normas edificações, urbanísticas, sanitárias e de segurança aplicáveis.



Não se trata de instrumento de cobrança tributária.

A eventual existência de débito de ISSQN relacionado à mão de obra de construção civil pode autorizar o Município a lançar o tributo, promover fiscalização, instaurar procedimento administrativo, inscrever o crédito em dívida ativa, protestar a certidão de dívida ativa e ajuizar execução fiscal, observadas as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Todavia, não autoriza a Administração a condicionar a emissão de documento urbanístico à quitação do tributo.

Essa forma indireta de compelir o contribuinte ao pagamento caracteriza aquilo que a jurisprudência convencionou chamar de **sanção política tributária**, isto é, a utilização de restrições administrativas, econômicas ou jurídicas desproporcionais como meio coercitivo de cobrança de tributos.

O Supremo Tribunal Federal possui orientação consolidada sobre a matéria, refletida, especialmente, nas Súmulas 70, 323 e 547.

A Súmula 70 do STF dispõe que *“é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo”*.

A Súmula 323 do STF estabelece que *“é inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos”*.

A Súmula 547 do STF, por sua vez, dispõe que *“não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais”*.

Embora tais enunciados não tratem especificamente do “habite-se”, eles consagram a mesma diretriz constitucional: **a Administração não pode substituir os meios próprios de constituição e cobrança do crédito tributário por mecanismos indiretos e restritivos de direitos.**



No caso, condicionar a emissão do certificado de vistoria final de obra particular à quitação do ISSQN produz efeito semelhante. A Administração deixa de apreciar o pedido de habite-se com base nos requisitos urbanísticos e passa a utilizá-lo como instrumento de pressão para recebimento de tributo.

Essa lógica viola a razoabilidade, a proporcionalidade, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, além de desviar a finalidade própria do procedimento urbanístico.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem aplicado esse entendimento a situações diretamente relacionadas à emissão de “habite-se”. Nesse exato sentido, conforme constou na justificativa da proposição:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. EMISSÃO DE “HABITE-SE”. CONDICIONAMENTO AO RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS. REEXAME NECESSÁRIO NÃO ACOLHIDO.

I. Caso em Exame

1. Mandado de segurança impetrado contra ato que condicionou a emissão e entrega do “habite-se” à quitação de débitos de ISSQN.

Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar a legalidade do condicionamento da emissão do “habite-se” ao pagamento de tributos, caracterizando meio coercitivo de cobrança.

III. Razões de Decidir

*3. A Administração Pública possui meios próprios para a cobrança de tributos, devendo cumprir o contraditório e ampla defesa, **não podendo utilizar a emissão do “habite-se” como meio coercitivo.***

4. A jurisdição do STF e deste Tribunal autorizaram a inconstitucionalidade de medidas coercitivas indiretas para cobrança de tributos, conforme Súmulas nºs 70, 323 e 547 do STF.

IV. Dispositivo e Tese

*5. Reexame necessário não acolhido. **Tese de julgamento: 1. A emissão de “habite-se” não pode ser condicionada ao pagamento de tributos, sendo meio coercitivo de cobrança. 2. A Administração deve utilizar meios judiciais e extrajudiciais***



adequados para a cobrança de subsídios tributários. Legislação Citada: CF/1988, art. 5º, incisos LIV e LV.” (TJSP - Remessa Necessária Cível n. 1035106-70.2025.8.26.0053, Des. Rel. Aliende Ribeiro, 1ª Câmara de Direito Público, j. 19/02/2026) – grifei.

No referido precedente, reconheceu-se que a emissão de “habite-se” não pode ser condicionada ao pagamento de tributos, por se tratar de meio coercitivo de cobrança. Também se consignou que a Administração Pública possui meios próprios para a cobrança tributária e deve respeitar o contraditório e a ampla defesa, não podendo utilizar a emissão do documento como forma indireta de coerção.

Importante observar que a revogação proposta não impede a cobrança do ISSQN.

A aprovação do Projeto de Lei Complementar não concede isenção, anistia ou remissão. Também não extingue crédito tributário, não reduz alíquota, não altera base de cálculo e não afasta a possibilidade de lançamento, fiscalização e cobrança do imposto devido.

O que a propositura faz é apenas retirar do ordenamento municipal a exigência de quitação tributária como condição para obtenção de documentos administrativos relacionados à execução de obras particulares, especialmente o “habite-se” e o auto de vistoria.

A distinção é relevante.

Se o contribuinte deve ISSQN, o Município pode e deve adotar os meios próprios de cobrança. Todavia, a existência do débito tributário não pode impedir a emissão de documento cuja finalidade é atestar a regularidade urbanística e edilícia da construção, desde que preenchidos os requisitos próprios dessa espécie de ato administrativo.



O art. 15 da Lei Municipal n. 2.833/2026, cuja revogação também se pretende, apresenta a mesma incompatibilidade. O dispositivo prevê que, nos casos em que os valores de ISSQN incidentes sobre obras particulares sejam objeto de parcelamento administrativo, a emissão do “habite-se” somente ocorrerá após o cumprimento integral do acordo de parcelamento.

Essa previsão é especialmente problemática porque, além de condicionar a emissão do documento ao pagamento do tributo, esvazia parcialmente a utilidade do próprio parcelamento.

Com efeito, se a finalidade do parcelamento é permitir a regularização gradual do débito, não parece proporcional impedir a emissão do “habite-se” até o pagamento integral de todas as parcelas, especialmente quando o contribuinte está adimplente com o acordo e o crédito tributário se encontra submetido ao regime próprio de parcelamento.

A exigência acaba por reproduzir o mesmo efeito coercitivo: o contribuinte é compelido a quitar integralmente o débito para obter documento administrativo que deveria depender da regularidade da obra, e não da satisfação imediata do crédito tributário.

Por outro lado, a revogação do art. 15 não impede que, em caso de inadimplemento do parcelamento, o Município promova a exclusão do contribuinte do programa, restabeleça os acréscimos legais, prossiga com a execução fiscal, promova protesto extrajudicial da dívida ou utilize outros instrumentos legítimos de cobrança.

Portanto, sob o aspecto material, a propositura revela-se constitucional.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, inexistindo inconstitucionalidade formal ou material, **opino pela admissão do Projeto de Lei Complementar**, com o



encaminhamento, oportuna e respectivamente, às Comissões de Justiça e Redação; bem como Orçamento, Finanças e Contabilidade, devendo, se o caso, ser discutido e levado à votação nesta Casa Legislativa.

Quórum: maioria absoluta (artigo 40, caput, da LOM n. 1.119/1990).

Regime de tramitação: Ordinário.

Comissões: Deverão se manifestar as Comissões de Justiça e Redação; bem como de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

Prazo para o recebimento de emenda: 10 (dez) dias (art. 167, parágrafo único, inciso III, do R.I.).

É o parecer.

Várzea Paulista, 28 de maio de 2026.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA PAULISTA



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista9.siscam.com.br/Documentos/Validate?chave=Y7TH-FYHY-E809-0D84>, ou vá até o site <https://varzeapaulista9.siscam.com.br/Documentos/Validate> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: Y7TH-FYHY-E809-0D84