



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Estado de São Paulo

Proc. Adm. Nº 13/26

Folha Nº 02 4/2

OFÍCIO Nº 02/2026

Mogi Mirim, 06 de fevereiro de 2026.

A Vossa Excelência o Senhor

VEREADOR CRISTIANO GAIOTO

DD. Presidente da Câmara Municipal de Mogi Mirim

Assunto: **Encaminhamento de questionamento a UVESP.**

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, servimo-nos do presente para encaminhar a Vossa Excelência a representação e a resposta do D. Promotor de Justiça a respeito da cobrança de ISS em construções.

No *casu in fulcro*, este gabinete solicita um parecer a respeito da matéria e orientações de como dar seguimento ao tema seguindo as deliberações do Ministério Público.

Sem mais aproveitamos o ensejo para renovar os votos de ilibadas estimas e distintas considerações,

Respeitosamente,

LUIS ROBERTO
TAVARES:08613
819800

Assinado de forma digital
por LUIS ROBERTO
TAVARES:08613819800
Dados: 2026.02.06 16:23:05
-03'00'

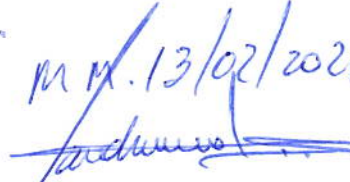
VEREADOR LUIS ROBERTO TAVARES

À Secretaria para Manutenção
de P.A. e
Posterior envio à CTR.

À CTR.

A Pedido do Vendedor Representante
para envio para solicitar competente
manifestação.

em 13/02/2026


CARLOS EDUARDO FELICIO
Chefe de Gabinete da Presidência

**AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROMOTOR DE JUSTIÇA DA COMARCA DE
MOGI MIRIM, ESTADO DE SÃO PAULO**

**REPRESENTAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL E
PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Representante: **LUIS ROBERTO TAVARES**, Vereador do Município de Mogi Mirim, inscrito no CPF sob o nº 086.138.198-00, com endereço profissional na Câmara Municipal de Mogi Mirim, Rua dr. José Alves, 129, Centro, e-mail robertinhotavares@camaramogimirim.sp.gov.br, telefone (19) 9.8255-0838

Assunto: Representação para apuração de ilegalidade e arbitrariedade na cobrança de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre construção em terreno próprio, com pedido de instauração de Inquérito Civil e propositura de Ação Civil Pública.

Fundamento Legal: Art. 129, III, da Constituição Federal; Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública); Lei Complementar Federal nº 116/2003; e Código Tributário Nacional (arts. 97, 142 e 148).

I. DA QUALIFICAÇÃO E LEGITIMIDADE

O Representante, na qualidade de Vereador do Município de Mogi Mirim, possui legitimidade institucional e constitucional para representar a coletividade, agindo em defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos dos munícipes.

A presente Representação visa resguardar o patrimônio e a segurança jurídica dos contribuintes que têm sido alvo de lançamentos de ofício de ISS manifestamente ilegais e arbitrários, notadamente após a revisão da Planta Genérica de Valores (PGV).

A cobrança aqui denunciada, que visa resguardar os princípios da moralidade administrativa e da legalidade tributária, atinge diversos munícipes simultaneamente, caracterizando típico interesse transindividual (aplicada por analogia ao art. 81 do Código de Defesa do Consumidor), legitimando plenamente a atuação do Ministério Público para apuração das ilegalidades e adoção das medidas judiciais cabíveis.

II. SÍNTESE OBJETIVA DA ILEGALIDADE

O Município de Mogi Mirim tem efetuado lançamentos de ofício de ISSQN, por arbitramento, sobre obras de construção civil realizadas em terreno próprio, sem contratação de empresa construtora, sob o argumento de que a área construída não foi declarada e só foi detectada após a revisão da PGV.

Tais lançamentos são manifestamente ilegais e arbitrários por dois motivos centrais:

- 1 **Ausência de Fato Gerador:** A construção em terreno próprio, para uso próprio, não configura prestação de serviço a terceiros, o que afasta a incidência do ISS.

Arbitramento Ilegal e Inversão do Ônus da Prova: O Município utiliza o arbitramento não para apurar base de cálculo, mas para criar artificialmente o fato gerador, invertendo o ônus da prova e violando frontalmente:

- art. 97 do CTN (legalidade estrita);
- art. 142 do CTN (atividade vinculada de lançamento);
- art. 148 do CTN (limites do arbitramento); art. 37 da Constituição (legalidade, moralidade, eficiência);
- art. 5º, LIV e LV, CF (devido processo legal e ônus probatório).

III. DO FUNDAMENTO JURÍDICO E DA NÃO INCIDÊNCIA DO ISS

III.I. Da Ilegalidade da Cobrança por Ausência de Fato Gerador (Imóvel Próprio)

O Imposto Sobre Serviços (ISS) incide, exclusivamente, sobre a **prestação de serviço a terceiros**, conforme o Art. 156, III, da Constituição Federal e a Lei Complementar Federal nº 116/2003. O subitem 7.02 da lista anexa prevê a incidência sobre a "Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil...".

O fato gerador do ISS exige a presença de elementos essenciais, tais como: **Prestação de serviço, Prestador, Tomador, Remuneração** e a existência de uma **relação jurídica contratual** entre as partes.

Na obra própria, realizada pelo proprietário em seu terreno para uso próprio, inexistem tais elementos:

- Não há **tomador** (o serviço é autodirigido);
- Não há **prestação de serviço** (é atividade interna, autoproduzida);
- Não há **remuneração** (não há preço cobrado);

- Não há **relação jurídica contratual** de prestação de serviço.

A atividade de construir para si mesmo não se enquadra no conceito constitucional e legal de "prestação de serviço".

III.II. Da Jurisprudência Consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é pacífica e consolidada ao afastar a incidência do ISS na construção realizada pelo proprietário em seu terreno, para uso próprio, por absoluta ausência de fato gerador.

"O fato gerador do ISS é a prestação de serviço a terceiros, não se configurando na hipótese de construção realizada pelo próprio incorporador em terreno próprio." (STJ, REsp 1135245/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17/12/2010)

"A construção de imóvel em terreno próprio, realizada diretamente pelo proprietário, sem a contratação de construtora, não configura prestação de serviços tributável pelo ISS." (STJ, REsp X.060.210/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 02/06/2009)

"A simples contratação de pedreiros ou profissionais avulsos, sem organização empresarial, não caracteriza prestação de serviços para fins de incidência de ISS." (STJ, AgRg no REsp X.092.116/SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves)

"A construção realizada pelo proprietário, por administração própria, não enseja a cobrança de ISS, ausente prestação de serviço a terceiro." (STJ, AgInt no AREsp X.305.403/GO, Rel. Min. Gurgel de Faria)

O Município, ao lançar o ISS sobre a mera constatação de uma área construída, sem investigar a natureza da obra, ignora o entendimento pacificado do STJ e viola o princípio da legalidade estrita (Art. 97 do CTN).

III.III. Do Arbitramento Ilegal e Inversão do Ônus da Prova

A constituição do crédito tributário exige que o Fisco comprove a ocorrência do fato gerador (Art. 142 do CTN). No caso do ISS sobre construção civil, o fato gerador é a prestação de serviço a terceiros.

O Município de Mogi Mirim, ao utilizar o arbitramento (previsto na legislação municipal) para presumir a existência do fato gerador, está agindo de forma ilegal e arbitrária, violando o Art. 148 do CTN.

O arbitramento é um método de apuração da **base de cálculo** na falta de elementos idôneos, e **não um instrumento para presumir a existência do próprio fato gerador**.

A detecção de uma nova área construída através da revisão da PGV apenas indica uma alteração cadastral para fins de IPTU, mas não comprova, por si só, a ocorrência de prestação de serviço sujeita ao ISS.

O Município está invertendo o ônus da prova, exigindo que o contribuinte prove um fato negativo (a não contratação de um serviço), quando o ônus de provar o fato gerador (a prestação de serviço a terceiros) é, inequivocamente, do Fisco.

Ao presumir a prestação de serviço, o Município:

1. Viola o **Princípio da Legalidade Estrita** (Art. 97 do CTN e art. 150, I da CF/88): O arbitramento não pode criar o fato gerador, apenas estimar a base de cálculo.
2. Gera **Insegurança Jurídica**: Submete o contribuinte a uma cobrança baseada em mera presunção cadastral, sem qualquer lastro probatório da prestação de serviço.

Além dos pontos elencados, a conduta do ente público:

- Viola a legalidade administrativa (art. 37, caput, CF);
- Constitui abuso do poder tributário;
- Gera enriquecimento ilícito do ente municipal;
- Lesa a coletividade;
- Viola decisões consolidadas do STJ;
- Fere o devido processo legal tributário (art. 5º, LIV e LV, CF).

IV. DOS PEDIDOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Diante da flagrante ilegalidade, da arbitrariedade na cobrança e da lesão aos direitos dos munícipes, o Representante requer a Vossa Excelência:

- i. **A Instauração de Inquérito Civil** para apurar a legalidade e a sistemática de cobrança do ISS sobre construção em terreno próprio pelo Município de Mogi Mirim, com foco na ausência de fato gerador e na indevida presunção de prestação de serviço.

- ii. **Recomendação Imediata ao Município** para que cesse toda e qualquer cobrança de ISS sobre construção em terreno próprio cuja única comprovação do fato gerador seja a alteração cadastral decorrente da revisão da PGV, até a conclusão do Inquérito Civil.
- iii. **A Propositura de Ação Civil Pública (ACP)** em face do Município de Mogi Mirim, visando:
 - a. A declaração de **inexistência de relação jurídico-tributária** para fins de cobrança de ISS sobre construção em terreno próprio, conforme entendimento consolidado do STJ.
 - b. A declaração de **nulidade de todos os lançamentos de ofício** de ISSQN sobre obras cuja única comprovação do fato gerador seja a alteração cadastral decorrente da revisão da PGV, por presunção ilegal da prestação de serviço.
 - c. A condenação do Município à **Repetição do Indébito** dos valores já efetivamente pagos pelos munícipes, devidamente corrigidos.
 - d. A determinação para que o Município se **abstenha de realizar cobranças futuras** de ISS em casos de construção em terreno próprio, sem a devida comprovação da prestação de serviço a terceiros.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Mogi Mirim/SP, 02 de dezembro de 2025.

VEREADOR LUIS ROBERTO TAVARES

Promotoria de Justiça de Mogi Mirim

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO

Trata-se de representação formulada pelo Vereador Luis Roberto Tavares na qual noticia supostas ilegalidades e arbitrariedades perpetradas pelo Município de Mogi Mirim na cobrança de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Segundo o noticiante, o ente municipal estaria realizando lançamentos de ofício, por arbitramento, sobre obras de construção civil em terreno próprio (sem prestação de serviço a terceiros), baseando-se exclusivamente em atualizações cadastrais decorrentes de levantamento aerofotogramétrico da Planta Genérica de Valores (PGV).

O representante sustenta a ausência de fato gerador, citando jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, e requer a instauração de Inquérito Civil para a propositura de Ação Civil Pública.

A despeito da relevância dos argumentos de mérito tributário trazidos, a intervenção do Ministério Público no presente caso não encontra amparo nas balizas de sua missão constitucional.

O Ministério Público tem como incumbência a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e **individuais indisponíveis** (Art. 127, *caput*, da Constituição Federal).

No caso em tela, a controvérsia refere-se à cobrança de tributo (ISSQN) sobre determinado grupo de proprietários de imóveis. Embora o representante alegue a existência de "interesse transindividual", a situação jurídica descrita configura, tecnicamente, **direitos individuais homogêneos de natureza disponível**. Trata-se de interesses meramente patrimoniais e divisíveis: cada contribuinte possui a faculdade (disponibilidade) de questionar o lançamento, efetuar o pagamento ou buscar a repetição do indébito.

A jurisprudência e a doutrina pátrias consolidaram o entendimento de que a defesa de direitos individuais homogêneos pelo Ministério Público, via Ação Civil Pública, pressupõe a presença de **relevância social**, o que não se verifica em disputas tributárias de caráter estritamente pecuniário e que afetam um grupo restrito e identificado de munícipes.

Os próprios documentos anexados à representação demonstram que o Município faculta aos notificados o direito ao contraditório administrativo, prevendo

Promotoria de Justiça de Mogi Mirim

prazo de 20 dias para contestação fundamentada. Assim, a tutela dos interesses patrimoniais dos contribuintes pode e deve ser exercida pelos próprios interessados, seja de forma individual, seja por meio de associações de classe ou pela Defensoria Pública, caso demonstrada a hipossuficiência.

Ademais, considerando que o noticiante exerce mandato legislativo, a sanção de eventuais atos ilegais da administração pública pode ser buscada por canais próprios de controle externo:

- **Controle Legislativo e Fiscalização:** O representante pode utilizar as prerrogativas de seu cargo para convocar os secretários municipais responsáveis ou formular requerimentos de informações detalhados sobre a metodologia de lançamento do ISSQN.
- **Ação Parlamentar:** Proposição de projeto de lei que discipline de forma mais clara as hipóteses de não incidência do imposto em obras por administração própria, em consonância com a jurisprudência do STJ.
- **Provocação do Tribunal de Contas:** Caso entenda que a sistemática de cobrança fere princípios da administração pública ou gera custos indevidos, poderá formular denúncia ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).
- **Orientação à População:** Orientar os munícipes atingidos a buscarem assistência jurídica individual ou a organização de associações para a defesa coletiva de seus interesses patrimoniais.

Destarte, o arquivamento se impõe. A intervenção ministerial não se justifica quando o objeto da representação não se insere no rol de atribuições institucionais de proteção a interesses difusos, coletivos ou individuais indisponíveis, revelando-se a pretensão de natureza estritamente privada e disponível.

Ante o exposto, por não vislumbrar o caráter de indisponibilidade ou de relevância social apta a justificar a atuação do *Parquet*, promovo o **ARQUIVAMENTO** desta representação, com fundamento no Art. 127 da Constituição Federal e na Resolução n.º 1.342/21 do MPSP.

Comunique-se o noticiante. Desnecessária a remessa dos autos ao CSMP.

Mogi Mirim, 19 de janeiro de 2026.

FRANCIELLE ARMIDORO RABELO

Promotora de Justiça

Promotoria de Justiça de Mogi Mirim

Documento assinado eletronicamente por **FRANCIELLE ARMIDORO RABELO**, em
19/01/2026 às 16:35.

Para verificar a autenticidade deste documento, acesse o serviço pelo Atendimento ao
Cidadão e à Cidadã, no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, e informe o nº
do procedimento **0343.0000438/2025** e código 563ca544-351e-412a-867d-7f2f230fb854 .