

22/09/2025

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.531.756 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S) : ENGEMON IT TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA
ADV.(A/S) : DANIEL AVILA THIERS VIEIRA
AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE BARUERI
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BARUERI
PROC.(A/S)(ES) : GORETE FERREIRA DE OLIVEIRA FELDMAN

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. ISSQN. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE VEICULE EXCLUSÃO DE VALORES DA BASE DE CÁLCULO DO ISS FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI COMPLEMENTAR NACIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE. LC 116/2003. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO EXCLUINDO TRIBUTOS FEDERAIS DA BASE DE CÁLCULO DO ISSQN. CONSTITUCIONALIDADE. ADPF 190. AGRAVO REGIMENTAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

Agravo regimental interposto contra decisão que negou provimento a recurso extraordinário contra acórdão que entendeu que a base de cálculo do ISS é o preço do serviço cobrado do tomador, não existindo previsão legal para a exclusão dos tributos nele embutido. Argumenta o agravante pela inconstitucionalidade da inclusão na base de cálculo do ISS do valor do próprio imposto e de tributos federais, por não estarem inclusos no conceito de serviço na forma prevista na legislação complementar.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

A questão em discussão consiste em verificar a constitucionalidade da exclusão da base de cálculo do ISS do valor do próprio imposto e de tributos federais.

III. RAZÕES DE DECIDIR

A norma municipal que propõe a exclusão de valores da base de cálculo do ISSQN além das hipóteses previstas pela lei complementar é inconstitucional, pois não encontra respaldo na legislação federal e

ARE 1531756 AGR / SP

contraria a competência atribuída exclusivamente à Lei Complementar para regulamentar o imposto. ADPF 190.

É possível extrair dos fundamentos adotados no referido precedente que a Lei Complementar 116/2003, no que estabeleceu a base de cálculo do ISS sem a exclusão dos tributos federais, não conflita com a Constituição.

IV. DISPOSITIVO

Negado provimento ao agravo regimental.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual de 12 a 19 de setembro de 2025**, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 22 de setembro de 2025.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.531.756 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
AGTE.(S) : **ENGEMON IT TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA**
ADV.(A/S) : **DANIEL AVILA THIERS VIEIRA**
AGDO.(A/S) : **MUNICÍPIO DE BARUERI**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BARUERI**
PROC.(A/S)(ES) : **GORETE FERREIRA DE OLIVEIRA FELDMAN**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de agravo regimental interposto em face de decisão, em que se negou provimento ao recurso extraordinário, nos seguintes termos (eDOC 154):

“Tratam-se de recursos extraordinários interpostos em face de acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, assim ementado (eDOC 49, p. 10):

“Apelação - Mandado de Segurança – ISS - Pretensão da empresa impetrante seja concedida a segurança para afastar o ato coator de exigir o ISS calculado sobre ele próprio, além dos valores destacados nas notas fiscais de serviços, os quais se referem as contribuições ao PIS e COFINS da base de cálculo do ISSQN, bem como seja garantido o direito de compensação e/ou restituição do que foi pago de forma indevida nos últimos 05 (cinco) anos - A base de cálculo do ISS resume-se exclusivamente ao preço do serviço, isto é, ao valor alcançado pela contraprestação ao serviço executado, de modo que incluir a receita do ISS, que é destinada ao Fisco, no valor do serviço extrapola o limite do dever de tributar – A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço prestado (art. 7º da LC nº 116/03) e, portanto, considerar os demais tributos

ARE 1531756 AGR / SP

que o contribuinte recolhe aos cofres federais (PIS, COFINS, CSLL e IRPJ) como integrantes da base de cálculo do ISSQN desvirtua o conceito do valor do serviço e pode caracterizar eventual "bis in idem" - A via eleita pela empresa impetrante não socorre o pedido de repetição com base nos arts. 165 e 166 do CTN, visto que a ação mandamental, não é sucedânea de ação de cobrança e não se presta a promover eventual devolução de valores pagos a maior em período pretérito - Exegese das Súmulas 269 e 271 do C. STF - Precedentes desta Egrégia 18ª Câmara de Direito Público - Sentença denegatória reformada – Recurso parcialmente provido para conceder em parte a segurança.”

No recurso extraordinário interposto pelo Município de Barueri, com base no art. 102, III, “a”, do Texto Constitucional, aponta-se violação aos artigos 146, III, a, da Constituição Federal e 88 do ADCT (eDOC 70).

Nas razões do recurso, sustenta-se, em síntese, que (eDOC 70, p. 9-14):

“Em verdade, a ampliação da base de cálculo do ISS é autorizada e desenhada pela Lei Complementar 116/2003, em total alinhamento ao quanto preconizado pela Constituição Federal, em seu artigo 146, III, “a”.

A única exclusão permitida pela lei complementar é aquela atinente aos materiais/mercadorias utilizados nos serviços de construção civil.

Esse entendimento foi, inclusive, chancelado pela Corte Suprema quando do julgamento de mérito das ADPFs 190 e 189, sendo que nesta última foi reconhecida a

ARE 1531756 AGR / SP

inconstitucionalidade da lei do Município de Barueri que autorizava as deduções pretendidas pelo Recorrido.

(...)

Tal entendimento reforça a tese de que a Lei Complementar 116/2003, em seu artigo 7º, não autoriza, com lastro constitucional, quaisquer abatimentos de grandezas da base de cálculo do ISSQN, exceto as mercadorias empregadas no âmbito da construção civil.

(...)

Ademais, o V. Acórdão, da forma como fora lançado ao mundo jurídico, agride frontalmente o quanto preconizado pelo artigo 88, da ADCT, na medida em que, de forma indireta, ao autorizar o abatimento dos tributos federais e do valor do ISS da base de cálculo deste último imposto, decota a alíquota mínima prevista no inciso I desse mesmo artigo, sendo esse um dos argumentos veiculados no âmbito das ações constitucionais.”

O recurso extraordinário interposto pela Engemon It Tecnologia e Servicos Ltda (eDOC 55) foi julgado prejudicado pela Presidência desta Corte, em razão do provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de recurso especial da mesma parte (eDOC 146).

É o relatório. Decido.

A irresignação presente no recurso do Município merece prosperar.

Verifica-se que o acórdão recorrido está em discordância com a jurisprudência do STF.

No julgamento da ADPF 190, esta Corte fixou a seguinte tese:

ARE 1531756 AGR / SP

“É inconstitucional lei municipal que veicule exclusão de valores da base de cálculo do ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional. Também é incompatível com o Texto Constitucional medida fiscal que resulte indiretamente na redução da alíquota mínima estabelecida pelo art. 88 do ADCT, a partir da redução da carga tributária incidente sobre a prestação de serviço na territorialidade do ente tributante.”

A ementa do referido julgado restou assim redigida:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN. ALÍQUOTA MÍNIMA. ART. 88 DO ADCT. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. NORMAS GERAIS DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. USURPAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. DEFINIÇÃO POR LEI MUNICIPAL. CONCEITO DE RECEITA BRUTA DO PREÇO DO SERVIÇO. PRINCÍPIO FEDERATIVO. FEDERALISMO FISCAL. 1. Com espeque no princípio da eficiência processual, é possível ao Tribunal Pleno do STF convolar julgamento de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF. Precedente: ADPF 378, de minha relatoria, com acórdão redigido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 08.03.2016. 2. O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão. 3. A

ARE 1531756 AGR / SP

ocorrência de coexistência de jurisdições constitucionais estadual e nacional configura a hipótese de suspensão prejudicial do processo de controle normativo abstrato instaurado perante o Tribunal de Justiça local. Precedentes. 4. O Governador do Distrito Federal possui legitimidade ativa para pleitear em processo abstrato medida judicial em face de lei municipal, de modo a salvaguardar o federalismo fiscal, notadamente pela natureza dúplice, estadual e municipal, do ente federativo em termos de competência tributária. 5. Reveste-se de inconstitucionalidade formal a lei municipal na qual se define base de cálculo em que se excluem os tributos federais relativos à prestação de serviços tributáveis e o valor do bem envolvido em contratos de arrendamento mercantil, por se tratar de matéria com reserva de lei complementar, nos termos do art. 146, III, “a”, da Constituição da República. 6. No âmbito da inconstitucionalidade material, viola o art. 88, I e II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Texto Constitucional, incluído pela Emenda Constitucional 37/2002, o qual fixou alíquota mínima para os fatos geradores do ISSQN, assim como vedou a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resultasse, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima estabelecida. Assim, reduz-se a carga tributária incidente sobre a prestação de serviço a um patamar vedado pelo Poder Constituinte. 7. Fixação da seguinte tese jurídica ao julgado: “É inconstitucional lei municipal que veicule exclusão de valores da base de cálculo do ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional. Também é incompatível com o Texto Constitucional medida fiscal que resulte indiretamente na redução da alíquota mínima estabelecida pelo art. 88 do ADCT, a partir da redução da carga tributária incidente sobre a prestação de serviço na territorialidade do ente

ARE 1531756 AGR / SP

tributante.” 8. Modulação prospectiva dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, a contar da data do deferimento da medida cautelar em 15.12.2015. 9. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parcialmente conhecida a que se dá procedência com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade dos arts. 190, §2º, II; e 191, §6º, II e §7º, da Lei 2.614/97, do Município de Estância Hidromineral de Poá.” (ADPF 190, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 27.04.17)

Nesse contexto, é possível extrair dos fundamentos adotados no referido julgado que a Lei Complementar 116/2003, no que estabeleceu a base de cálculo do ISS sem a exclusão dos tributos federais e do próprio ISS, não conflita com a Constituição. Confirmam-se, a propósito, os seguintes julgados:

“Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Tributário. 3. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). 4. Exclusão do PIS e da COFINS da base de cálculo do ISS. Impossibilidade. 5. ADPF 190. É inconstitucional lei municipal que veicule exclusão de valores da base de cálculo do ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional. 6. Negativa de provimento ao agravo regimental. Verba honorária majorada em 10%.” (ARE 1.494.685-AgR, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 23.8.2024)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. ISS. DEDUÇÃO DOS VALORES RELATIVOS AOS TRIBUTOS FEDERAIS (PIS E COFINS) DA BASE DE CÁLCULO DO ISS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. DECISÃO RECORRIDA ALINHADA COM A JURISPUDÊNCIA DO SUPREMO

ARE 1531756 AGR / SP

TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. O entendimento acolhido no acórdão impugnado está alinhado à jurisprudência desta Suprema Corte, no sentido de que a Lei Complementar nº 116/03 definiu a base de cálculo do ISS como o preço do serviço, inexistindo fundamento para a exclusão dos valores referentes aos tributos federais. Não há falar, portanto, em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. 2. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita. 3. Agravo interno conhecido e não provido.” (ARE 1.497.379-AgR, de relatoria do Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 27.8.2024)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN. BASE DE CÁLCULO. EXCLUSÃO DE TRIBUTOS. LEI MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR FEDERAL. ART. 146, III, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE VEICULE EXCLUSÃO DE VALORES DA BASE DE CÁLCULO DO ISS FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI COMPLEMENTAR NACIONAL. ADPF 190/SP. AGRAVO IMPROVIDO. I - Ao julgar a ADPF 190/SP, o Plenário (i) declarou a inconstitucionalidade da Lei do Município da Estância Hidromineral de Poá que, ao dispor sobre o ISS, excluía da base de cálculo do imposto os valores referentes ao

ARE 1531756 AGR / SP

IRPJ, CSLL, PIS e COFINS, e (ii) firmou a seguinte tese: “É inconstitucional lei municipal que veicule exclusão de valores da base de cálculo do ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional. Também é incompatível com o Texto Constitucional medida fiscal que resulte indiretamente na redução da alíquota mínima estabelecida pelo art. 88 do ADCT, a partir da redução da carga tributária incidente sobre a prestação de serviço na territorialidade do ente tributante” (ADPF 190/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 27/4/2017). II - In casu, a decisão agravada está em harmonia com a ratio daquele julgamento, no sentido de que a Lei Complementar 116/03 definiu a base de cálculo do ISS como o preço do serviço, inexistindo fundamento para a exclusão dos valores referentes aos tributos federais. III – Agravo ao qual se nega provimento.” (ARE 1.469.426-AgR, de relatoria do Min. Cristiano Zanin, Primeira Turma, DJe 15.4.2024)

Ante o exposto, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário do Município de Barueri para denegar o mandado de segurança.

Sem honorários, por se tratar de mandado de segurança (Súmula 512/STF e art. 25 da Lei 12.016/2009). Custas judiciais ex lege.”

Nas razões recursais, argumenta, em síntese, que (eDOC 155, p. 4-6):

“Contudo, Excelentíssimos Ministros, não merece subsistir a r. decisão agravada, porquanto o entendimento firmado na ADPF 190/STF não se amolda à hipótese dos autos. Dessa forma, não há que se falar em aplicação de jurisprudência

ARE 1531756 AGR / SP

dominante à matéria ora em debate.

Isso porque, ao contrário do que entendeu esta N. Relatoria, a legislação do Município de Barueri/SP, diferentemente da legislação objeto da apreciação deste C. Supremo Tribunal Federal em sede de ADPF, violou a Constituição Federal com base em premissas distintas.

(...)

O que se percebe da análise da legislação do Município de Estância Hidromineral de Poá/DF, que foi objeto da ADPF nº 190, é que esta incorre em inconstitucionalidade formal, quando a Lei Ordinária do município trouxe previsão legal, referente a matéria que só poderia ser veiculada por meio de Lei Complementar federal, conforme sedimentado nas razões de decidir dos votos vencedores, proferidos pelo Ministro Edson Fachin, ao consignar que “de um mero cotejo entre a lei atacada, o Decreto-lei 406/1968 e a Lei Complementar 116/2003, percebe-se a invasão de competência por parte do Município em relação às competências da União, o que caracteriza vício formal de inconstitucionalidade”.

Do ponto de vista material, o acórdão paradigma discutiu tão somente a inconstitucionalidade da supradita lei em razão da violação o art. 88, I e II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Texto Constitucional, uma vez que estabelecia a menor alíquota constitucionalmente determinada.

(...)

Perceba-se que os vícios de inconstitucionalidade entre os casos analisados por este C. STF e o caso dos presentes autos são distintos, por partirem de premissa fática diferentes, apesar do caso concreto e o caso paradigmático tratarem sobre o conseqüente normativo do ISSQN.

ARE 1531756 AGR / SP

Vejam, Srs. Ministros que há clara inconstitucionalidade na inclusão de outros tributos e do próprio ISSQN na sua própria base de cálculo, haja vista que a legislação do Município de Barueri, de forma arbitrária, ampliou o critério quantitativo (base de cálculo) do ISSQN para equiparar a grandeza “preço do serviço”, com a grandeza “receita bruta” auferida na operação.

Ora, Srs. Ministros, aplicar os termos da ADPF 190/STF ao presente caso, mantendo a inconstitucional inclusão dos valores do próprio ISS, PIS e COFINS na base de cálculo do ISS, é o mesmo que afirmar que o contribuinte prestador de serviços estaria faturando tributos.”

É o relatório.

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.531.756 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S) : ENGEMON IT TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA
ADV.(A/S) : DANIEL AVILA THIERS VIEIRA
AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE BARUERI
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BARUERI
PROC.(A/S)(ES) : GORETE FERREIRA DE OLIVEIRA FELDMAN

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Em nome da celeridade processual (art. 5º, LXXVIII, da CR/88) e ante a inexistência de prejuízo, vez que não há efeitos modificativos, deixo de intimar a parte agravada para apresentação de contrarrazões. Acentuo que o princípio do contraditório exige a manifestação das partes para que não haja decisão surpresa, o que não é o caso uma vez que a decisão recorrida será mantida.

Com efeito, a parte insurgente não trouxe novos argumentos com aptidão para infirmar a decisão ora agravada.

Conforme posto na decisão agravada, o acórdão recorrido está em consonância com o entendimento firmado por esta Suprema Corte no julgamento da ADPF 190/SP, de minha relatoria, DJe 27/4/2017, no qual se assentou a inconstitucionalidade de lei municipal que veicule exclusão de valores da base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional.

Além disso, asseverou-se que *“é possível extrair dos fundamentos adotados no referido julgado que a Lei Complementar 116/2003, no que estabeleceu a base de cálculo do ISS sem a exclusão dos tributos federais, não conflita com a Constituição.”*

No mesmo sentido, rememoro que no voto condutor por mim proferido no julgamento da ADPF 189 AgR/SP, Pleno, DJe 3.12.20,

ARE 1531756 AGR / SP

assentei o seguinte:

“O art. 7º da Lei Complementar 116/2003 foi categórico ao considerar como base de cálculo o preço do serviço, sem nenhuma outra exclusão que não a definida em seu § 2º, I: o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa. Logo, em alguns serviços relacionados a obras de construção civil, o valor dos materiais fornecidos pelo prestador do serviço ficam excluídos da base de cálculo.

A lei complementar, quando o quis, fez expressa exclusão de valores da base de cálculo do ISS. Não cabe, por conseguinte, cogitar de omissão, mas de silêncio eloquente do legislador nacional. Por isso, não há espaço para que os municípios, a pretexto de detalhar aspectos não abordados pela lei nacional de Direito Tributário, subtraiam da base de cálculo do ISS aquilo que não foi expressamente autorizado pela Lei Complementar 116/2003.

Se cada um dos 5.561 municípios brasileiros definisse o que pode ser incluído na base de cálculo do ISS, ainda que a pretexto de delimitar o que se entende por receita bruta do preço do serviço, surgiria uma miríade de leis municipais que, por classificação contábil de receitas, ora incluiriam, ora excluiriam ingressos na base de cálculo do imposto sobre serviços de qualquer natureza.

O preço do serviço, considerada a receita bruta, refere-se ao total do valor percebido, a título oneroso e em caráter negocial, pela prestação da atividade a terceira pessoa. A pessoa a quem se presta o serviço não é sujeito passivo do ISS, mas o prestador (LC 116/2003, art. 5º). Os tributos federais que oneram a prestação do serviço são, independentemente do destinatário ou da qualificação contábil que se lhes dê, embutidos no preço do serviço e, por conseguinte, compõem a

ARE 1531756 AGR / SP

base de cálculo do tributo, por falta de previsão em contrário da lei complementar nacional.”

Ante o exposto, **nego provimento ao agravo regimental.**

É o voto.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.531.756 SÃO PAULO

PROCED. : SÃO PAULO/SP

RELATOR(A) : MIN. EDSON FACHIN

AGTE.(S) : ENGEMON IT TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA

ADV.(A/S) : DANIEL AVILA THIERS VIEIRA (239305/MG, 66071/PE,
126417/PR, 260201/RJ, 312970/SP)

AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE BARUERI

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BARUERI

PROC.(A/S) (ES) : GORETE FERREIRA DE OLIVEIRA FELDMAN (210403/SP)

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, Ministro Edson Fachin. Segunda Turma, Sessão Virtual de 12.9.2025 a 19.9.2025.

Composição: Ministros Gilmar Mendes (Presidente), Dias Toffoli, Edson Fachin, Nunes Marques e André Mendonça.

Maria Clara Viotti Beck
Secretária da Segunda Turma