



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer ao Projeto de Lei nº 72/2026

Autor: Vereador Lucas Andreza de Mello

Relator: Vereador Thiago das Neves Camillette

Objeto: Dispõe sobre interpretação e aplicação da incidência do ISSQN nas hipóteses de cessão e licenciamento de direitos de uso de ativos intangíveis no Município de Cachoeiro de Itapemirim, e dá outras providências.

RELATÓRIO

Trata-se de um projeto de lei de iniciativa do Vereador Lucas Mello que visa estabelecer parâmetros interpretativos acerca da incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN nas operações que envolvam cessão, licenciamento, autorização ou disponibilização de direitos de uso de ativos intangíveis, especialmente softwares, plataformas digitais, marcas, identidade visual, logotipos, nomes empresariais e outros bens incorpóreos.

O projeto foi lido em plenário em 19 de maio de 2026, e encaminhado à Procuradoria para devido parecer jurídico. Ato contínuo, o presente Projeto de Lei foi encaminhado para referida Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para devido parecer, em conformidade com art. 26, Parágrafo Único, do Regimento Interno.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

O projeto em tela possui finalidade de estabelecer parâmetros interpretativos acerca da incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN nas operações que envolvam cessão, licenciamento, autorização ou disponibilização de direitos de uso de ativos intangíveis, especialmente softwares,

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





plataformas digitais, marcas, identidade visual, logotipos, nomes empresariais e outros bens incorpóreos. Sob o aspecto da competência legislativa, verifica-se que a matéria possui relação com assunto de interesse local, nos termos do art. 30, I, II e III da Constituição Federal.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas.

A competência tributária municipal também decorre do art.156, III, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a instituição do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, observadas as normas gerais estabelecidas em lei complementar nacional. Todavia, essa competência não possui natureza absoluta, ao exercer sua competência tributária, o Município deve observar os limites estabelecidos pela Constituição Federal, especialmente aqueles previstos nos artigos 146 e 156, que reservam à lei complementar nacional a disciplina das normas gerais em matéria tributária, inclusive quanto à definição dos serviços sujeitos à incidência do ISS.

Nesse contexto, a autonomia legislativa municipal deve ser exercida em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 116/2003, responsável por disciplinar nacionalmente a incidência do imposto. Portanto, embora o Município possua competência para legislar sobre ISSQN, essa atuação deve respeitar os limites impostos pela legislação complementar federal e pela interpretação constitucional conferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Além disso, o artigo 48, §1º, da Lei Orgânica Municipal reserva ao Chefe do Poder Executivo determinadas matérias cuja iniciativa legislativa lhe é privativa,

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





especialmente aquelas relacionadas à organização administrativa, criação de cargos públicos, estruturação de órgãos, regime jurídico dos servidores e planejamento orçamentário.

Art. 48. *A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.*

§ 1º – *São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:*

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Entretanto, a proposição em análise não trata da organização administrativa do Município, tampouco promove criação ou extinção de órgãos públicos, cargos ou funções. Da mesma forma, não altera o regime jurídico dos servidores municipais nem interfere diretamente na estrutura administrativa do Poder Executivo.

Todavia, a inexistência de vício formal não afasta a necessidade de exame da compatibilidade material da proposição com a Constituição Federal, com a Lei Complementar Federal nº 116/2003 e com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Embora o projeto afirme possuir natureza interpretativa e declaratória, não é a denominação atribuída pelo legislador que define sua natureza jurídica. Em matéria tributária, prevalece o conteúdo normativo efetivamente produzido pela lei.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Assim, mesmo que determinada norma seja apresentada como meramente interpretativa, caso produza efeitos concretos capazes de alterar a incidência do tributo, restringir hipóteses de tributação ou modificar o alcance da legislação vigente, estará sujeita ao controle de constitucionalidade material. No presente caso, verifica-se que diversos dispositivos da proposição extrapolam o campo da simples interpretação legislativa.

Isso porque o projeto estabelece critérios específicos para afastar a incidência do ISSQN em determinadas operações envolvendo ativos intangíveis, condicionando a tributação à existência de obrigação de fazer em favor do tomador do serviço.

A competência tributária conferida aos Municípios para instituir o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza não possui caráter absoluto. A própria Constituição Federal condiciona o exercício dessa competência à observância das normas gerais editadas pela União por meio de lei complementar, conforme dispõe o art. 146, inciso III, e o art. 156, inciso III, da Carta Magna.

Em atendimento ao comando constitucional, foi editada a **Lei Complementar Federal nº 116/2003**, diploma responsável por estabelecer as normas gerais relativas ao ISSQN, disciplinando, entre outros aspectos, os serviços sujeitos à tributação mediante a Lista de Serviços anexa.

A referida lista possui natureza taxativa, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, admitindo-se interpretação extensiva apenas para alcançar atividades inerentes ou correlatas aos serviços expressamente previstos, jamais para excluir hipóteses de incidência definidas pelo legislador complementar federal.

Embora o ente municipal detenha competência para regulamentar aspectos da arrecadação e fiscalização do imposto, não lhe é permitido ampliar, restringir ou modificar hipóteses de incidência previstas na legislação complementar

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





nacional, sob pena de afronta ao sistema constitucional de repartição de competências tributárias.

Tradicionalmente, parte da doutrina sustentava que o ISS somente poderia incidir sobre obrigações de fazer, afastando-se sua incidência sobre negócios jurídicos que envolvessem mera cessão de direitos ou disponibilização de bens incorpóreos. O Tribunal reconheceu que o desenvolvimento tecnológico modificou substancialmente as formas de prestação de serviços, tornando inadequada a utilização exclusiva dos conceitos tradicionais do Direito Civil para definir a incidência do ISS.

Segundo assentado pelo STF, softwares, plataformas digitais e demais ativos tecnológicos normalmente envolvem relações jurídicas complexas, nas quais coexistem diversas prestações acessórias, tais como suporte técnico, atualizações, manutenção, disponibilização contínua de funcionalidades e gerenciamento remoto dos sistemas. Por essa razão, concluiu a Corte que tais operações permanecem sujeitas ao ISS, ainda que não se identifique, sob a ótica civilista clássica, uma obrigação de fazer isoladamente considerada.

Esse entendimento também foi reafirmado no julgamento do Tema 590 da Repercussão Geral, ocasião em que o Supremo consolidou a incidência do ISS sobre operações de licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computador.

Dessa forma, a orientação atualmente predominante prestigia o conceito constitucional de prestação de serviços previsto na Lei Complementar nº 116/2003, afastando interpretações excessivamente restritivas baseadas exclusivamente na natureza civil da obrigação.

Questão semelhante verifica-se em relação às operações envolvendo marcas, nomes empresariais, identidade visual, logotipos e outros ativos intangíveis. A Lei Complementar nº 116/2003 incluiu expressamente, no subitem 3.02 da Lista de

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Serviços, a cessão de direito de uso de marcas e sinais de propaganda entre as hipóteses de incidência do ISS.

Assim, ao editar normas gerais em matéria tributária, o legislador complementar exerceu competência conferida diretamente pela Constituição Federal para solucionar conflitos de competência entre os entes federativos. Em razão disso, os Municípios não dispõem de liberdade para afastar a incidência tributária expressamente prevista na legislação complementar nacional.

Embora a proposição afirme estabelecer apenas critérios interpretativos, observa-se que alguns de seus dispositivos acabam condicionando a incidência do ISS à demonstração de obrigação de fazer específica em favor do tomador do serviço. Essa construção pode produzir efeito prático de exclusão de operações que atualmente se encontram abrangidas pela legislação federal.

Consequentemente, ainda que sob a roupagem de norma interpretativa, a proposição acaba reduzindo o alcance da hipótese de incidência estabelecida pela Lei Complementar nº 116/2003.

Não compete ao Município redefinir conceitos jurídicos já disciplinados pela legislação complementar nacional, tampouco restringir hipóteses de incidência regularmente previstas na Lista de Serviços. Caso cada Município pudesse estabelecer interpretação própria acerca das atividades sujeitas ao ISS, haveria evidente comprometimento da uniformidade do sistema tributário nacional, justamente o problema que a Constituição pretendeu evitar ao reservar à lei complementar federal a disciplina das normas gerais.

Nesse contexto, ainda que se reconheça a legítima preocupação do autor em conferir maior segurança jurídica aos contribuintes, verifica-se que parte significativa da matéria proposta já foi objeto de definição pela legislação complementar nacional e pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Assim, a edição de norma municipal que atribua interpretação diversa da adotada pelo legislador

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





complementar ou pela Suprema Corte poderá gerar insegurança jurídica, aumento da litigiosidade e eventual declaração de inconstitucionalidade.

Embora o projeto afirme expressamente que não cria benefício fiscal, isenção, remissão ou qualquer modalidade de incentivo tributário, a análise jurídica da matéria deve considerar os efeitos concretos produzidos pela norma, e não apenas a nomenclatura empregada pelo legislador.

No caso em exame, observa-se que a proposição estabelece critérios interpretativos que podem restringir o campo de incidência do ISSQN relativamente a determinadas operações envolvendo ativos intangíveis.

Ao condicionar a incidência do imposto à existência de obrigação de fazer em favor do tomador, o projeto afasta da tributação operações que, à luz da Lei Complementar nº 116/2003 e da atual orientação do Supremo Tribunal Federal, são potencialmente tributáveis. Embora não haja alteração nominal de alíquotas, concessão de isenção ou modificação expressa da base de cálculo, o efeito econômico produzido pela proposição poderá representar diminuição da arrecadação municipal.

Sob essa perspectiva, a eventual redução do universo de operações tributáveis caracteriza potencial hipótese de renúncia indireta de receita, circunstância que exige especial cautela quanto à observância das normas de responsabilidade fiscal.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece mecanismos destinados à preservação do equilíbrio das contas públicas, impondo requisitos específicos para toda medida capaz de reduzir a arrecadação tributária.

Dispõe o art. 14 da referida lei que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita deverá ser acompanhada, entre outros requisitos, de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compatibilidade com as metas fiscais.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Embora o projeto sustente possuir natureza meramente interpretativa, eventual reconhecimento legislativo de que determinadas operações deixam de sofrer incidência do ISS pode produzir exatamente os mesmos efeitos financeiros decorrentes de uma desoneração tributária. Assim, ainda que a proposição não utilize a terminologia própria dos benefícios fiscais, seus efeitos práticos podem repercutir diretamente na arrecadação municipal.

Além das exigências constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Constituição Federal passou a exigir, por força do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que toda proposição legislativa capaz de criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A finalidade da norma consiste em assegurar transparência, responsabilidade fiscal e previsibilidade das finanças públicas, permitindo que o Poder Legislativo conheça previamente os reflexos econômicos da medida submetida à apreciação parlamentar. Trata-se de requisito integrante do próprio processo legislativo, cuja ausência pode comprometer a validade constitucional da norma aprovada.

Examinando os documentos que acompanham a proposição, não se verifica a apresentação de estudo técnico demonstrando os impactos financeiros decorrentes da alteração pretendida. Ainda que se sustente inexistir benefício tributário, a potencial restrição da hipótese de incidência do ISS recomenda a observância dessas exigências, sobretudo diante da orientação recentemente consolidada pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, a ausência desses elementos impede a adequada aferição dos efeitos financeiros da proposição e compromete sua compatibilidade com o regime constitucional de responsabilidade fiscal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Conclui-se que, embora a iniciativa revele legítima preocupação em conferir maior segurança jurídica às relações envolvendo ativos intangíveis, a redação proposta apresenta relevantes óbices de ordem jurídico-constitucional, por disciplinar matéria já regulada pelas normas gerais editadas pela União e pela interpretação consolidada do Supremo Tribunal Federal, além de não estar acompanhada dos elementos técnicos exigidos pela legislação de responsabilidade fiscal.

Diante do exposto, esta Comissão opina pela inviabilidade jurídica da proposição, por entender que parte de seu conteúdo mostra-se materialmente incompatível com a Constituição Federal, com a Lei Complementar Federal nº 116/2003.

VOTO DO RELATOR: pelos pontos apresentados, entende-se pela devolução do projeto ao autor.

VOTO DO PRESIDENTE: voto com relator.

VOTO DO MEMBRO: voto com relator.

DECISÃO: Após análise do referido Projeto de Lei, esta Comissão, **por unanimidade vota pela devolução do projeto ao autor.**

Sala das Comissões, 24 de julho de 2026.

Evandro Miranda – Presidente

Thiago Neves – Relator

Vitor Azevedo – Membro

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

