

Projeto de Lei Tributária de Ilhéus: Retrocesso Constitucional e Risco à Segurança Jurídica

Por Dr. Jerbson Moraes

Advogado, Mestrando em Direito pela UNI7 e UFBA

Resumo Executivo

O presente artigo analisa criticamente o Projeto de Lei Tributária apresentado pelo município de Ilhéus, Bahia, em 30 de abril de 2025, identificando violações a princípios constitucionais fundamentais, como o da capacidade contributiva, da vedação ao confisco e do devido processo legal. A análise demonstra que a legislação proposta, sob o pretexto de modernização administrativa, institui regime tributário confiscatório, altera inconstitucionalmente a competência territorial do ISS e cria sistema punitivo desproporcional, representando grave risco à segurança jurídica e ao desenvolvimento econômico municipal.

O Projeto de Lei apresentado pelo Prefeito Valderico Luiz dos Reis Júnior em 30 de abril de 2025, que altera substancialmente o Código Tributário de Ilhéus, representa um preocupante retrocesso no direito tributário municipal brasileiro. Sob o verniz da "modernização administrativa", esconde-se uma legislação de perfil claramente confiscatório que atenta contra princípios constitucionais basilares e revela uma visão predatória da relação entre Estado e contribuinte.

A Inconstitucionalidade Manifesta da Mudança de Competência Territorial

O aspecto mais grave do projeto reside na alteração dos critérios de competência territorial para cobrança do ISS, estabelecida no art. 101, incisos XXII e XXIII. Ao determinar que o imposto será devido ao município do domicílio do **tomador** dos serviços (e não do prestador), para administradoras de cartão e outros serviços específicos, a legislação municipal rompe frontalmente com o sistema constitucional de repartição de competências tributárias.

O artigo 156, III, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar 116/2003, estabelece inequivocamente que o ISS é devido no **local da prestação do serviço**. Esta não é uma regra meramente técnica, mas um **princípio federativo fundamental** que impede a guerra fiscal entre municípios e preserva a segurança jurídica das relações tributárias.

A doutrina tributária, representada por autores como Roque Antonio Carrazza em seu "Curso de Direito Constitucional Tributário", é categórica em afirmar que a competência tributária municipal para ISS deve observar rigorosamente o critério territorial constitucional, sendo vedada qualquer extraterritorialidade da legislação municipal.

O Supremo Tribunal Federal recentemente consolidou este entendimento de forma definitiva. No julgamento das ADIs 5.835, 5.862 e da ADPF 499, concluído em junho de 2023, a Corte Suprema declarou inconstitucionais exatamente os dispositivos que Ilhéus pretende reproduzir. "As ações questionavam a validade de dispositivos da Lei Complementar (LC) 116/2003, alterados pela LC 157/2016, que determinavam que o ISS seria devido no município do tomador do serviço no caso dos planos de medicina em grupo ou individual, de administração de fundos e carteira de clientes, de administração de consórcios, de administração de cartão de crédito ou débito e de arrendamento mercantil (leasing)".

A decisão do STF foi clara: "O Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais dispositivos de lei complementar federal que deslocaram a competência para a cobrança do Imposto Sobre Serviços (ISS) do município do prestador do serviço para o do tomador".

Ao tentar capturar receitas de serviços prestados em outros municípios, Ilhéus não apenas viola a Constituição, mas desafia frontalmente jurisprudência já consolidada do STF. Imagine-se o cenário em que todos os 5.570 municípios brasileiros adotassem critério semelhante - teríamos a **atomização completa** da competência tributária e a **impossibilidade prática** de cumprimento das obrigações pelos contribuintes.

O Regime Punitivo Desproporcional: Violação aos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

O projeto institui um sistema punitivo que destoa gravemente dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade. A multa de **R\$ 10.000,00 para pessoas jurídicas** e **R\$ 1.000,00 para pessoas físicas** pelo simples não credenciamento no Domicílio Tributário Eletrônico (DT-e) revela uma desproporcionalidade chocante.

Para contextualizar: uma pessoa física de baixa renda que possua um pequeno imóvel em Ilhéus e desconheça a obrigação de credenciamento eletrônico será penalizada com multa equivalente a **quase um salário mínimo**. Trata-se de **punição manifestamente excessiva** para conduta que, em sua essência, constitui mero descumprimento de obrigação acessória.

Hugo de Brito Machado, em seu "Curso de Direito Tributário", desenvolveu extensa doutrina sobre a necessidade de proporcionalidade entre as infrações e as penalidades tributárias, demonstrando que multas excessivas configuram verdadeiro confisco vedado pela Constituição.

Esta desproporção viola frontalmente o **princípio da capacidade contributiva** (art. 145, § 1º, CF) e o **princípio da vedação ao confisco** (art. 150, IV, CF), configurando o que a doutrina tributária denomina de **"tributação punitiva"**.

As Presunções de Receita Omitida: Inversão Inconstitucional do Ônus da Prova

O artigo 113-A do projeto representa talvez a mais grave violação aos direitos fundamentais do contribuinte. Ao estabelecer 11 hipóteses de presunção de receita omitida e determinar que "**caberá ao sujeito passivo o ônus da prova de desconstituição das presunções**", a legislação municipal inverte completamente o ônus probatório, violando princípios processuais fundamentais.

Esta inversão conflita com:

1. **O princípio da presunção de inocência** (art. 5º, LVII, CF), aplicável também ao direito tributário sancionador
2. **O devido processo legal substantivo** (art. 5º, LIV, CF)
3. **A jurisprudência consolidada do STF** que exige prova robusta da Administração para caracterizar omissão de receita

A doutrina tributária desenvolvida por Luciano Amaro em "Direito Tributário Brasileiro" é precisa ao demonstrar que o lançamento tributário deve fundar-se em elementos seguros que comprovem a ocorrência do fato gerador, sendo vedadas presunções vagas ou genéricas que não atendam ao requisito constitucional da legalidade estrita.

Particularmente grave é a presunção do inciso XI, que considera omissão de receita quando a "**receita líquida for inferior ao custo dos serviços prestados**". Esta presunção ignora completamente a realidade econômica de empresas em dificuldades, startups em fase de investimento, ou simplesmente negócios sazonais, transformando situações econômicas legítimas em infrações tributárias.

A Expansão Abusiva da COSIP: Desvio de Finalidade Constitucional

A ampliação do objeto da COSIP para custear "**sistemas de monitoramento para segurança**" representa claro **desvio de finalidade constitucional**. O artigo 149-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional 39/2002, autoriza a cobrança da contribuição exclusivamente para custeio da **iluminação pública**.

A tentativa de expansão para atividades de segurança pública constitui:

1. **Violação ao princípio da finalidade específica** das contribuições
2. **Bitributação indireta**, pois segurança pública já é custeada por impostos gerais
3. **Burla à competência tributária**, utilizando figura jurídica específica para fins diversos

Leandro Paulsen, em seu "Curso de Direito Tributário Completo", desenvolve importante doutrina sobre o princípio da destinação vinculada das contribuições especiais, demonstrando que qualquer desvio de finalidade compromete sua constitucionalidade.

Além disso, os valores estabelecidos para imóveis sem energia elétrica (R\$ 9,00 a R\$ 54,00 anuais) incidem sobre contribuintes que, por definição, **não se beneficiam do serviço de iluminação pública**, violando frontalmente o princípio da **retributividade** que fundamenta as contribuições.

O Inadimplente Contumaz: Criminalização da Dificuldade Econômica

A criação da figura do "**inadimplente contumaz**" (art. 121-A) revela uma compreensão distorcida da relação tributária. Ao estabelecer regime especial punitivo para quem atrasar o ISS por apenas 4 meses consecutivos ou 6 alternados em 12 meses, a legislação:

1. **Criminaliza a dificuldade econômica** de micro e pequenos empresários
2. **Ignora os ciclos econômicos** naturais de muitas atividades
3. **Cria discriminação injustificada** entre contribuintes em situação idêntica

Esta medida contraria a **função social da empresa** (art. 170, III, CF) e o **princípio da livre concorrência** (art. 170, IV, CF), na medida em que pode inviabilizar a continuidade de negócios em dificuldades temporárias.

A Digitalização Forçada: Exclusão e Violação da Isonomia

A obrigatoriedade do Domicílio Tributário Eletrônico, sem considerar as limitações de acesso digital da população, cria **exclusão discriminatória**. Em um país onde significativa parcela da população ainda carece de acesso adequado à internet e alfabetização digital, a imposição de relacionamento exclusivamente eletrônico com o fisco viola:

1. **O princípio da isonomia** (art. 5º, caput, CF)
2. **O direito fundamental de acesso à Justiça** (art. 5º, XXXV, CF)
3. **A dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, CF)

Sacha Calmon Navarro Coêlho, em seu "Curso de Direito Tributário Brasileiro", desenvolve importante crítica sobre a modernização dos processos administrativos que não pode servir de pretexto para violação de direitos fundamentais ou criação de barreiras injustificadas ao exercício da cidadania.

O Precedente Judicial Adverso: O Caso das ADIs 5.835, 5.862 e ADPF 499

O projeto de Ilhéus enfrenta um obstáculo jurisprudencial intransponível. Em junho de 2023, o STF julgou inconstitucionais exatamente as mesmas alterações que ora se pretende implementar localmente.

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, foi enfático ao avaliar que "ainda existem inconsistências nas normas fiscais em relação à definição do domicílio do tomador de serviços em diversas áreas" e que "essas dúvidas geram conflitos fiscais e só poderão ser resolvidas com uma definição clara e exauriente dos aspectos da hipótese de incidência".

A decisão reconheceu que "é necessária uma normatização que gere segurança jurídica, e não o contrário, sob pena de retrocesso em tema tão sensível ao pacto federativo".

Considerações Político-Econômicas: O Custo do Voluntarismo Tributário

Sob a perspectiva político-econômica, o projeto revela uma gestão municipal que prioriza a **arrecadação imediata** em detrimento do **desenvolvimento econômico sustentável**. Ao criar ambiente tributário hostil e burocraticamente complexo, Ilhéus caminha na contramão das melhores práticas de desenvolvimento urbano.

Cidades que prosperam no cenário contemporâneo são aquelas que **atraem investimentos** através de ambiente regulatório claro, previsível e favorável aos negócios. O projeto em análise produz efeito diametralmente oposto: **afugenta investimentos, penaliza empreendedores e cria insegurança jurídica**.

A tentativa de capturar receitas de outros municípios através da mudança de competência territorial pode gerar **retaliações e guerra fiscal reversa**, prejudicando empresas ilheenses que prestam serviços em outras localidades.

O Falso Discurso da Modernização

O projeto se apresenta sob o discurso da "modernização administrativa", mas modernização não se confunde com **complexificação burocrática** nem com **endurecimento punitivo**. Verdadeira modernização tributária envolve:

1. **Simplificação** de procedimentos
2. **Transparência** na aplicação dos recursos
3. **Incentivos** ao cumprimento voluntário
4. **Respeito** aos direitos fundamentais dos contribuintes

O que se observa no projeto é precisamente o contrário: **burocratização, punitivismo excessivo e desrespeito** aos princípios constitucionais.

A Guerra Fiscal Disfarçada

Especialmente preocupante é a tentativa de Ilhéus de implementar localmente aquilo que o STF já declarou inconstitucional em âmbito nacional. Trata-se de clara **guerra fiscal disfarçada** sob o manto da legislação local.

Como demonstrou o próprio STF nas decisões citadas, tais alterações "potencializariam os conflitos de competência tributária, havendo dúvidas, em muitas situações, a respeito de quem seria o tomador de serviços" e "majora desproporcionalmente os custos operacionais dos prestadores de serviços, sem contrapartida de eficiência e aumento da arrecadação".

Conclusão: Um Projeto Incompatível com o Estado Democrático de Direito

O projeto de lei tributário de Ilhéus representa um **retrocesso civilizatório** no direito tributário brasileiro. Sua aprovação significará não apenas prejuízo aos contribuintes locais, mas **precedente perigoso** para outros municípios brasileiros.

As violações constitucionais são tão numerosas e graves que a legislação, se aprovada, certamente será objeto de **múltiplas ações de inconstitucionalidade**. O precedente do STF nas ADIs 5.835, 5.862 e ADPF 499 torna praticamente **certa a declaração de inconstitucionalidade** dos dispositivos sobre competência territorial.

O custo social e econômico desta insegurança jurídica recairá sobre toda a coletividade ilheense. Contribuintes serão obrigados a recorrer ao Judiciário para fazer valer direitos constitucionais básicos, gerando custos e morosidade que prejudicam toda a sociedade.

É fundamental que a Câmara Municipal de Ilhéus, no exercício de sua função constitucional, **rejeite integralmente** este projeto, preservando assim os direitos fundamentais dos contribuintes e a supremacia da Constituição Federal.

A experiência recente do STF com legislação idêntica deveria servir de alerta: não se constrói desenvolvimento municipal através da **rapinagem tributária** disfarçada de modernização, mas sim pela **parceria respeitosa** entre Estado e sociedade, fundada na legalidade, na proporcionalidade e na justiça fiscal.

O desenvolvimento municipal sustentável exige **segurança jurídica, previsibilidade normativa e respeito aos direitos fundamentais**. O projeto ora analisado oferece precisamente o contrário: insegurança, imprevisibilidade e desrespeito constitucional.

A História mostrará se Ilhéus escolheu o caminho da **modernização democrática** ou da **arrecadação autoritária**. Os contribuintes ilheenses, e o próprio futuro da cidade, aguardam essa decisão fundamental.

Dr. Jerbson Moraes é advogado especialista em Processo Civil, mestrando em Direito pela UNI7 e pela UFBA. O presente artigo reflete sua análise técnico-jurídica do projeto em questão.