



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

Processo n. 1171108
Natureza: Representação
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Representado: Município de Unaí
Relator: Conselheiro em exercício Telmo Passareli
Fase da Análise: Análise de pedido liminar

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação, com pedido liminar, oferecida pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPCMG) em face do Município de Unaí, em razão de irregularidades no departamento de fiscalização tributária do referido município, bem como na criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal com atribuições de cargo já existente em âmbito local de Fiscal de Tributos, ato administrativo que estaria eivado de desvio de finalidade.

A medida teve origem a partir de notícia de irregularidade encaminhada por servidores ocupantes do cargo Fiscal de Tributos, na qual narram a precariedade do departamento de fiscalização tributária do Município de Unaí – equipamentos em mau funcionamento, carro incompatível às necessidades do setor, ausência de fomento para capacitação, entre outros – somada à remuneração inferior à média nacional dos servidores, gerando elevada rotatividade no cargo, fatores que comprometem a efetividade da arrecadação, em desrespeito ao disposto no inciso XXII do art. 37 da Constituição da República.

Informam que o cargo de Fiscal de Tributos teve a sua remuneração inicial reduzida pela Lei Municipal n.º 3.559/2018, passando do equivalente a 5,61 salários mínimos à época para o equivalente a 1,82 salários mínimos (cerca de R\$2.400,00), e, para solucionar o déficit de servidores, foi criado o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal, com vencimento inicial de R\$ 4.406,52 (quatro mil, quatrocentos e seis reais e cinquenta e dois centavos).

Todavia, a criação do novo cargo seria irregular, uma vez que possui as mesmas atribuições do já preexistente cargo de Fiscal de Tributos, acrescendo-se apenas as atribuições de: (i) *fazer o cadastramento de contribuintes*; e (ii) *verificar a regularidade do licenciamento*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

de atividades comerciais, industriais e de prestação de serviços, em face dos artigos que expõem, vendem ou manipulam e dos serviços que prestam.

Sustentam que, no caso dos cargos em questão, a sobreposição de competências possui agravante extremamente prejudicial ao Município de Unaí, consistente na existência simultânea de duas autoridades administrativas com a atribuição privativa de lançamento e constituição do crédito tributário, resultando em grave insegurança jurídica.

Diante do exposto, o MPCMG requer a concessão de medida cautelar para suspensão da convocação dos próximos candidatos aprovados no Concurso Público n.01/2023, do Município de Unaí, para o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal, até o julgamento de mérito; no mérito, requer a procedência da presente representação, no sentido do reconhecimento das irregularidades apontadas na inicial e aplicação das sanções legais cabíveis ao responsável José Gomes Branquinho, ressaltando a sugestão de prévia tentativa consensual de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão entre este Tribunal e o gestor do Município de Unaí, com a finalidade de regularizar a carreira de Fiscal de Tributos no Município.

Após o Relatório de Triagem (peça 06 SGAP), a documentação foi recebida como representação, conforme Exp. 1736/2024 (peça 07 SGAP), sendo regularmente autuada e distribuída.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a intimação do Prefeito Municipal José Gomes Branquinho para que apresentasse esclarecimentos acerca dos fatos representados e encaminhe cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame, no prazo de 48 horas (peça 9 SGAP).

Em atendimento à diligência, o jurisdicionado fez juntar aos autos manifestação (peça 12 SGAP) e documentos (peças 13 a 24 SGAP). Esclareceu, em relação ao Concurso Público regido pelo Edital n.º 01/2023, que (i) foi regularmente contratada a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior do Norte de Minas – FADENOR para a aplicação do concurso público no âmbito do Município de Unaí; (ii) a referida instituição é por demais conhecida no desempenho da atividade e inclusive já realizou outros trabalhos correlatos para o Município de Unaí; (iii) não houve qualquer fiscalização direta da administração municipal; (iv) todos os prazos fixados no edital naturalmente foram cumpridos e os recursos administrativos foram resolvidos; e (v) já está devidamente homologado o certame, nomeados

e empossados vários servidores das mais diversas categorias do serviço público, inclusive auditores fiscais.

É o relatório.

2. ANÁLISE

A Representação ora analisada tem por objeto alegada irregularidade na criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal no âmbito do Poder Executivo de Unai. Tal cargo foi criado pela Lei Municipal n.º 3.673, de 31 de agosto de 2023, em seu art. 4º, *in verbis*:

Art. 4º Fica criado o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal, no Grupo Ocupacional Especialista em Administração Pública de que trata o Anexo I da Lei nº 3.159, de 18 de junho de 2018, com 5 (cinco) vagas, conforme redação do Anexo I desta Lei.

§ 1º A tabela de vencimento do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal será a Tabela de Vencimento VI, constante no Anexo VI da Lei nº 3.159, de 2018.

§ 2º As atribuições do cargo criado por esta Lei ficam acrescentadas ao Anexo VIII da Lei nº 3.159, de 2018, com a Redação dada pelo Anexo II desta Lei.

Sustenta-se que este novo cargo teria atribuições idênticas às do cargo de Fiscal de Tributos já existente nos quadros funcionais do Município, no grupo ocupacional de Fiscalização, nos termos da Lei n.º 3.159, de 18 de junho de 2018, que “*reestrutura o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores públicos efetivos do Quadro Geral da Administração e da Saúde da Prefeitura Municipal de Unai, estabelece normas gerais de enquadramento, institui novas tabelas de vencimentos e dá outras providências*”.

E, por se tratarem de cargos cujas competências são idênticas e privativas da administração tributária, nos termos do Código Tributário Nacional, tal situação acarretaria grave insegurança jurídica, colocando em risco toda a atuação da Fazenda Pública Municipal, notadamente os lançamentos tributários realizados desde a criação do novo cargo, bem como a validade de convênios e outros instrumentos celebrados.

O MPCMG instruiu a petição inicial com diversos documentos que embasaram sua ação, desde relatos assinados por servidores públicos municipais (Peça 03 SGAP) a Ofício da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais – FENAFIM (Peça 05 SGAP). Este ofício traçou um panorama abrangente da situação da administração tributária dos

municípios e pontuou os equívocos na gestão do Município de Unai em relação à estruturação das carreiras fiscais.

De início, cumpre realizar sintética comparação entre os cargos envolvidos: descrição, competências, requisitos de ingresso, remuneração, entre outros. Em vermelho foram marcadas as divergências entre os textos legais.

	Fiscal de Tributos	Auditor Fiscal de Tributos Municipais
Lei criadora	Lei n.º 3.159/2018	Lei n.º 3.673/2023
Descrição do cargo	Compreende os cargos que se destinam a orientar e esclarecer os contribuintes quanto ao cumprimento das obrigações legais referentes ao pagamento de tributos, empregando os instrumentos a seu alcance para evitar a sonegação.	Executar privativamente a fiscalização, planejamento, programação, supervisão, coordenação, orientação e controle das atividades, no âmbito da competência tributária municipal, em conformidade com a legislação em vigor; gerenciar e definir as políticas de tecnologia da informação, no âmbito da administração tributária municipal.
Número de vagas	15	5
Carga horária	40h semanais	40h semanais
Requisitos de ingresso	Ensino Médio Completo	Nível superior completo em Ciências Contábeis, Economia, Atuariais, Direito, Administração, Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Informática, Ciências da Computação ou Engenharia da Computação.
Remuneração Inicial	Classe "I", Padrão "A", da Tabela de Vencimento IV	Classe I, padrão A, da Tabela de Vencimento VI (da Lei nº 3.159/2018)
Competências	a) instruir o contribuinte sobre o cumprimento da legislação tributária;	a) instruir o contribuinte sobre o cumprimento da legislação tributária, desempenhar com zelo e justiça os serviços a seu cargo;
		b) zelar pela fiel execução de suas funções e pela correta aplicação da legislação tributária;
	b) coligir , examinar, selecionar e preparar elementos necessários à execução da fiscalização externa;	c) examinar, selecionar e preparar elementos necessários à execução da fiscalização externa;

	c) fazer o cadastramento de contribuintes, bem como o lançamento, a cobrança e o controle do recebimento dos tributos;	d) fazer o lançamento, a cobrança e o controle do recebimento dos tributos;
	d) verificar Balanços e Declarações de Imposto de Renda, objetivando comparar as receitas lançadas com as receitas constantes nas notas fiscais;	e) verificar balanços e declarações de imposto de renda, objetivando comparar as receitas lançadas com as receitas correntes nas notas fiscais;
	e) verificar, em estabelecimentos comerciais, a existência e a autenticidade de livros e registros fiscais instituídos pela legislação específica;	f) verificar, em estabelecimentos comerciais, a existência e autenticidade de livros e registros fiscais instituídos pela legislação específica;
	f) verificar os registros de pagamento dos tributos nos documentos em poder dos contribuintes;	g) verificar os registros de pagamentos dos tributos nos documentos em poder dos contribuintes;
	g) participar da análise e julgamento de processos administrativos em sua área de atuação;	h) participar da análise e julgamento de processos administrativos em sua área de atuação;
	h) emitir parecer em processos de consulta ou qualquer processo em que for instado a se pronunciar;	i) emitir parecer em processos de consulta ou qualquer processo em que for instado a pronunciar-se; j) emitir parecer em processos de consulta ou qualquer processo em que foi instado a pronunciar-se;
	i) informar processos referentes à avaliação de imóveis e pedidos de revisão de lançamento de tributos;	k) informar processos referentes à avaliação de imóveis e pedidos de revisão de lançamento de tributos;
	j) fazer plantões fiscais e relatórios sobre as fiscalizações efetuadas;	l) fazer plantões fiscais e relatórios sobre as fiscalizações efetuadas;
	k) lavrar autos de infração e apreensão, bem como termos de exame de escrita, propor a realização de inquéritos e sindicâncias que visem salvaguardar os interesses da Fazenda Municipal;	m) lavrar autos de infração e apreensão, bem como termos de exame e escrita, propor a realização de inquéritos e sindicâncias que visem salvaguardar os interesses da Fazenda Municipal;
	l) promover o lançamento e a cobrança de contribuições de melhoria, conforme diretrizes previamente estabelecidas;	n) promover o lançamento e a cobrança de contribuições de melhoria, conforme diretrizes previamente estabelecidas;

	m) propor medidas relativas à legislação tributária, fiscalização fazendária e administração fiscal, bem como ao aprimoramento das práticas do sistema arrecadador do Município;	o) propor medidas relativas à legislação tributária, fiscalização fazendária e administração fiscal, bem como ao aprimoramento das práticas do sistema arrecadador do Município;
	n) verificar a regularidade do licenciamento de atividades comerciais, industriais e de prestação de serviços, em face dos artigos que expõem, vendem ou manipulam e dos serviços que prestam;	
	o) receber as mercadorias apreendidas e guardá-las em depósitos públicos, devolvendo-as mediante o cumprimento das formalidades legais, inclusive o pagamento de multas;	p) receber as mercadorias apreendidas e guardá-las em depósitos públicos, devolvendo-as mediante o cumprimento das formalidades legais, inclusive o pagamento de multas;
	p) orientar e treinar os servidores que auxiliam na execução das atribuições típicas da classe;	q) orientar e treinar os servidores que auxiliam na execução das atribuições típicas da classe;
	q) elaborar relatórios das inspeções realizadas; e	r) elaborar relatórios das inspeções realizadas; e
	r) executar outras atribuições afins.	s) executar outras atividades correlatas.

Da comparação feita verifica-se que o cargo de Auditor Fiscal de Tributos Municipais possui atribuições praticamente idênticas àquelas previstas para o cargo de Fiscal de Tributos.

O Prefeito Municipal de Unaí, em sua manifestação (Peça 12 SGAP), limitou-se a argumentar a regularidade do Concurso Público n.º 01/2023, o qual já teria sido finalizado, com vários candidatos já nomeados, inclusive para o cargo de Auditor Fiscal de Tributos Municipais.

Nos documentos anexos, apresentou resposta da Procuradoria do Município de Unaí aos mesmos questionamentos apresentados pelos servidores municipais ao MPCMG (Peça 15 SGAP), na qual se sustentou a impossibilidade de que ocupantes do cargo de Fiscal de Tributos acessassem a nova carreira, em observância ao princípio do concurso público, previsto no art. 37, inciso II, da Constituição da República.

Além disso, apresentou a Mensagem n.º 351, de 19 de junho de 2023, a qual expôs os motivos do encaminhamento do Projeto de Lei n.º 94/2023 que deu origem à Lei n.º 3.673/2023 (Peça 19 SGAP). Nela, argumenta-se que a criação do cargo de Auditor Fiscal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

Tributos Municipais se justifica no fato de o Departamento correspondente apresentar grupo de fiscais reduzido, em razão de aposentadorias já ocorridas ou iminentes, bem como de ser a atividade de fiscalização e lançamento de tributos de grande importância.

Juntou ainda Comunicação Interna datada de 19/12/2023 (Peça 24 SGAP), no âmbito do Processo Administrativo n.º 25.868/2023, na qual a Assessora Municipal de Assuntos Administrativos e Legislativos informa que o *“intuito do Projeto de Lei que deu origem a Lei 3.673/2023 foi exigir maior qualificação técnica dos servidores que ocuparão o cargo de Auditor Fiscal de Tributos, após concurso público”*. Esclarece ainda, *in verbis*:

Embora as atribuições sejam semelhantes, a Prefeitura Municipal de Unaí pretende colocar em extinção o cargo de Fiscal de Tributos cujo requisito para provimento do cargo é nível médio, por isso já criou o cargo de Auditor Fiscal de Tributos, sendo que é necessário nível superior para provimento do cargo, após concurso público.

A Administração foi procurada por um servidor para transformar seu cargo de fiscal em auditor, o que é vedado por lei, sendo o assunto sumulado pelo Supremo (Súmula 43 do STF) é proibida a transformação de cargos ou ascensão vertical, de maneira que para exercer cargo diverso daquele em que foi admitido por concurso público, o servidor deverá submeter-se à realização de outro concurso.

Consoante orientação assentada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo-lhe assegurado, apenas pelo ordenamento constitucional pátrio, a irredutibilidade de vencimentos. Assim, a nova lei proposta por extinguir, reduzir e criar vantagens, inclusive alterar carga horária de trabalho de seus servidores, não existindo no ordenamento pátrio a garantia de que os servidores continuarão disciplinados pelas disposições vigentes quando do ingresso no respectivo cargo público.

(...)

Desta feita, visando que a fiscalização seja ocupada por um corpo técnico com maior qualificação profissional, a Prefeitura de Unaí criou o cargo de Auditor Fiscal de Tributos e colocará através de Projeto de Lei que em breve será encaminhado ao Legislativo o cargo de Fiscal de Tributos – nível médio em extinção.

Do exposto, verifica-se que o intuito declarado do Poder Executivo Municipal era alterar a qualificação profissional dos ocupantes de cargos da fiscalização tributária. Para tanto, criou o cargo de Auditor Fiscal de Tributos Municipais e buscaria, em um segundo momento, extinguir o cargo de Fiscal de Tributos.

No entanto, diante da possibilidade concreta de que a atuação administrativa tenha comprometido a legitimidade dos atos administrativos em matéria tributária, o pedido liminar de suspensão das nomeações de aprovados para o cargo de Auditor Fiscal de Tributos Municipais, até que analisados de forma aprofundada os impactos da manutenção de duas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

carreiras com atribuições praticamente idênticas, bem como o melhor encaminhamento da situação ora relatada, se mostra razoável.

Ressalta-se que a medida cautelar não soluciona a controvérsia jurídica acerca da coexistência das carreiras e seus efeitos, tão somente estanca os desdobramentos da criação da nova carreira até que se alcance um entendimento mais aprofundado sobre a sua legalidade.

Ante fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio (*fumus boni iuris*), nos termos do artigo 95 e seguintes da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual n. 102/2008), complementados pelas disposições regimentais pertinentes e pela legislação processual civil¹, sugere-se o **deferimento** do pedido de medida cautelar formulado pelo Representante.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, verificada a possibilidade concreta de que a atuação administrativa tenha comprometido a legitimidade dos atos administrativos em matéria tributária, o pedido liminar de suspensão das nomeações de aprovados para o cargo de Auditor Fiscal de Tributos Municipais se mostra razoável.

Demonstrado o fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio (*fumus boni iuris*), nos termos do artigo 95 e seguintes da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual n. 102/2008), complementados pelas disposições regimentais pertinentes e pela legislação processual civil², sugere-se o **deferimento** do pedido de medida cautelar formulado pelo Representante.

Quanto à tramitação dos presentes autos, sugere-se o encaminhamento ao Gabinete do Conselheiro em exercício Telmo Passareli, em atenção ao despacho proferido à peça 32 SGAP.

À apreciação superior.

CFAA, 17 de outubro de 2024.

Raquel Bastos Ferreira Machado
Analista de Controle Externo

¹ Subsidiariamente aplicável nos termos do artigo 97 da Lei Orgânica; vide artigo 300 e seguintes.

² Subsidiariamente aplicável nos termos do artigo 97 da Lei Orgânica; vide artigo 300 e seguintes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

TC 3295-3

Ao Exmo. Relator, Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 17 de outubro de 2024, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça 32.

Respeitosamente,

Renato Augusto de Sousa Soares
Coordenador
TC 3403-4