



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal*

**PROCESSO N.:** 1.171.108  
**NATUREZA:** Representação  
**REPRESENTANTE:** Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC)  
**ÓRGÃO:** Prefeitura Municipal de Unaí  
**RELATOR:** Conselheiro em exercício Telmo Passareli

**REEXAME**

**I. RELATÓRIO**

Tratam os autos de Representação, com pedido **liminar**, oferecida pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (**MPC**) 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, **Fiscal de Tributos**, ato administrativo que estaria eivado de **desvio de finalidade**.

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

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a **intimação** do Sr. José Gomes Branquinho, prefeito municipal, para que apresentasse esclarecimentos acerca dos fatos representados e encaminhasse cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame (peça n° 09).

Em atendimento à diligência, o jurisdicionado fez juntar aos autos manifestação (peça n° 23) e documentos (peças n° 13 a 22 e 24).

Esclareceu, em relação ao Concurso Público regido pelo Edital n° 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.

Considerando a especificidade técnica da matéria suscitada, o Relator remeteu os autos à esta Coordenadoria, para exame preliminar acerca da possibilidade e conveniência da suspensão do certame, conforme despacho anexado na peça nº 32.

No **relatório técnico** (peça nº 33), verificada a possibilidade concreta de que a atuação administrativa tenha comprometido a legitimidade dos atos administrativos em matéria tributária, esta Coordenadoria entendeu que o **pedido liminar** de suspensão das nomeações de aprovados para o cargo de Auditor Fiscal de Tributos Municipais se mostrava razoável.

Nesses termos, 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 nº 102/2008), complementados pelas disposições regimentais pertinentes e pela legislação processual civil, sugerimos o deferimento do **pedido de medida cautelar** formulado pelo Representante.

Com fundamento no referido relatório técnico, o **Relator** entendeu, em sede de juízo superficial e urgente, presentes os requisitos do *fumus boni juris* e *periculum in mora*, razão pela qual determinou, com fulcro no art. 3º, inciso XXXI, art. 95, *caput*, e art. 96, inciso III, todos da Lei Complementar nº 102/2008, a **suspensão** de novas nomeações referentes ao cargo de “Auditor Fiscal da Receita Municipal”, Edital de Concurso Público nº 01/2023, do Município de Unaí, até que seja resolvido o **mérito** da presente representação nesta Corte, conforme decisão monocrática anexada na peça nº 34.

Em seguida, o Sr. Antônio Lucas da Silva, Procurador-Geral do Município de Unaí, encaminhou cópia do Decreto nº 8.398, de 23/10/2024, **suspendendo** novas nomeações para o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal, referente ao Edital do Concurso Público nº 01/2023, conforme documentação anexada nas peças nº 42/43.

A Segunda Câmara desta Corte referendou a decisão monocrática, conforme acórdão anexado na peça nº 44.

O MPC requereu a **citação** do Sr. José Gomes Branquinho, prefeito municipal, para, caso queira, apresentasse defesa acerca das irregularidades constantes da presente representação (peça nº 47).



Considerando os apontamentos suscitados na representação (peça nº 04), bem como as manifestações desta Unidade Técnica (peça nº 33) e do MPC (peça nº 47), o Relator determinou a **citação** do Sr. José Gomes Branquinho, prefeito e subscritor do edital, para que, caso queira, apresentasse defesa acerca das irregularidades apontadas nos autos, conforme despacho anexado na peça nº 48.

Devidamente citado, o prefeito municipal encaminhou defesa subscrita pelo Sr. José Gonçalves da Silva, Secretário Municipal da Fazenda e Planejamento (peça nº 50) e documentação (peça nº 53).

Nesses termos, os autos retornaram a esta Unidade Técnica para o reexame, em cumprimento ao referido despacho.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 Da irregularidade na criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal pelo Município de Unai

Em síntese, o MPC aponta 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, **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 de Fiscal de Tributos, na qual narram a **precariedade** do departamento de fiscalização tributária do Município de Unai – equipamentos em mau funcionamento, carro incompatível com 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 atividade de arrecadação, em **desrespeito** ao disposto no **inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal (CF/88)**.

Informa que o cargo de Fiscal de Tributos teve a sua remuneração inicial reduzida pela **Lei Municipal nº 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**, por meio da **Lei nº 3.673/2023**, com vencimento inicial de R\$ 4.406,52 (quatro mil, quatrocentos e seis reais e cinquenta e dois centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal

Destaca a pretensa **irregularidade** na criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal, uma vez que, nos termos do art. 142 do Código Tributário Nacional (CTN), o ato de lançamento e constituição do crédito tributário é privativo da autoridade administrativa, sendo incumbência de cada ente político definir, por lei, qual autoridade administrativa terá o referido poder legal.

Informa que no caso do Município de Unaí, conforme prevê a Lei municipal n. 3.159/2018, o cargo de Fiscal de Tributos possui a atribuição **privativa** de lançamento e constituição do crédito tributário.

Sustenta 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**.

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

Ademais, o MPC informa que os noticiantes juntaram à notícia de irregularidade cópia de *e-mail* indicando que entraram em contato com o **Delegado da Receita Federal de Uberlândia** a fim de questionar a possibilidade de o Município criar uma **nova** autoridade administrativa responsável pelo lançamento e constituição do crédito tributário.

Em resposta, o Delegado Rudinei Junkes teria informado que só se justificaria a criação de um cargo de Auditor Fiscal Municipal se este possuísse **atribuições diferentes** às do cargo de Fiscal de Tributos. E, que, em se tratando das **mesmas** atribuições, bastaria que a **denominação** do cargo de Fiscal de Tributos fosse alterada para Auditor da Receita Municipal.

Alega, ainda, que a convocação dos candidatos do concurso de Auditor Fiscal da Receita Municipal ocasionará a chamada **'preterição arbitrária'**, porque o concurso de Fiscal de Tributos do edital nº 01/2019 teve sua validade prorrogada por mais 2 (dois) anos, pelo Decreto nº 7.116/2023, passando a findar-se somente em junho de 2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal

Aponta que o próprio gestor reconhece a **falta de pessoal** no departamento de fiscalização tributária, nas justificativas para a criação do novo cargo, mas, ao invés de convocar os aprovados do concurso de 2019 para solucionar essa situação, **criou um novo cargo com as mesmas atribuições e melhor vencimento**.

Pelo exposto, o MPC conclui que restou configurado claro **desvio de finalidade**, nos termos do art. 2º, alínea “e” e parágrafo único, alínea “e”, da Lei 4.717/65, uma vez que o Município de Unaí, ao criar o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal sem a necessária **reestruturação** do cargo de Fiscal de Tributos, em razão da similitude de atribuições, praticou ato que visa a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Além disso, entende que promover o concurso público nas circunstâncias em que foi feito pela Prefeitura Municipal de Unaí, isto é, sem anterior **reestruturação da carreira** de Fiscal de Tributos, **viola os princípios da impessoalidade, da isonomia, da eficiência e da moralidade**.

O MPC defende a tese de que a Prefeitura de Unaí deveria ter **alterado** a nomenclatura do cargo de Fiscal de Tributos para Auditor da Receita Municipal, com adequação **remuneratória** do vencimento inicial e das condições de trabalho dos servidores, dada a **importância da atividade**, nos termos do **art. 37, XXII, da CF/88**.

Ressalta que a Federação Nacional de Auditores e Fiscais de Tributos Municipais – **FENAFIM** – encaminhou *e-mail* ao Ministério Público de Contas, no qual se manifesta acerca do caso específico de Unaí, reforçando o entendimento exposto pelos noticiantes. Aponta que a Lei municipal nº 3.673/2023, que criou o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal em Unaí, operou com **sobreposição normativa**, ao fazer surgir um cargo com as mesmas atribuições típicas da administração tributária do já existente cargo de Fiscal de Tributos.

Por fim, o MPC informa que a FENAFIM defende a necessidade de instituição de **lei específica para o plano de cargos, carreiras e salários para o cargo de Fiscal de Tributos**, uma vez que não implicaria elevada despesa e atenderia ao disposto no **art. 37, XVIII e XXII, da CF/1988**, com a devida valorização da administração tributária.

Nesses termos, o Órgão Ministerial conclui que a Corte de Contas deve determinar ao gestor responsável que realize as **adequações necessárias** no Fisco, para que não mais persistam as **ilegalidades** acima expostas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal*

E, ainda, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008, entende que as irregularidades constatadas ensejam a **aplicação de multa** aos responsáveis.

Em outra vertente, enfocando a **jurisprudência** sobre a matéria, o MPC aponta que a FENAFIM entende que a exigência de escolaridade de **nível superior** para provimento do cargo é constitucional, conforme entendimento do **STF** e do **TCEMG**. Contudo, conforme orientações do próprio **TCE/MG** e de outros Tribunais de Contas, os municípios não devem criar um segundo cargo com nível superior quando já existe o **cargo de nível médio** de carreira específica na administração tributária.

O MPC informa que o Presidente e o Diretor Jurídico e de Defesa Funcional da FENAFIM recomendam que o cargo de carreira específica e que possui o **ensino médio** como provimento, no caso, o cargo de Fiscal de Tributos, passe por **reestruturação** e tenha o **ensino superior** como ingresso, além de uma remuneração de acordo com a complexidade da função.

Na oportunidade, o MPC pontua ainda que o **STF**, no julgamento da ADI n. 4.151/DF entendeu que a **transposição** de cargos públicos pressupõe a similitude entre as atribuições, a equivalência salarial e a identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso.

No presente caso, o Representante ressalta que não se trata de transformar o cargo de Fiscal de Tributos em Auditor Fiscal da Receita Municipal, uma vez que tratam apenas de meras **denominações**, como se explicitou acima. Enfatiza que embora não possuam equivalência salarial e identidade de requisitos de escolaridade, aos referidos cargos são previstas as **mesmas atribuições**, sendo as atribuições do cargo de Fiscal de Tributos mais abrangentes.

Ademais, o Órgão Ministerial informa que no julgamento da ADI nº 4.151/DF, o **Supremo Tribunal Federal (STF)** entendeu que não se deve confundir **reestruturação**, com **ascensão** ou provimento inconstitucional de cargos públicos, quando não se promove nenhuma **modificação** substancial no plexo de atribuições dos cargos, mantendo a natureza das funções desempenhadas pelos então ocupantes.

Assim, no caso, o MPC entende que não se trata de transformar o cargo de Fiscal de Tributos em cargo de Auditor Fiscal de Receita Municipal, mas **adequar as atribuições**, que são idênticas, de modo a não prejudicar a atuação da administração tributária municipal. Ainda, entende pela necessidade de **reestruturar** a carreira de Fiscal de Tributos de acordo com a complexidade de suas atribuições.



Nesses termos, o MPC requereu a procedência da presente representação, no sentido do reconhecimento das irregularidades apontadas na inicial e aplicação das sanções legais cabíveis ao responsável, Sr. José Gomes Branquinho, prefeito municipal, ressaltando a sugestão de prévia tentativa consensual de celebração de **Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)** entre este Tribunal e o gestor do Município de Unaí, com a finalidade de **regularizar** a carreira de Fiscal de Tributos no Município.

Diante do exposto, o MPC pleiteou a concessão de **medida cautelar** para **suspensão** da convocação dos próximos candidatos aprovados no Concurso Público n° 01/2023, para o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal, até o julgamento de mérito.

**Da defesa oferecida pelo Sr. José Gonçalves da Silva, Secretário Municipal da Fazenda e Planejamento (peças n° 50/51):**

Inicialmente, a defesa ressalta que a criação do novo cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal levou em consideração a **relevância constitucional** conferida à **administração tributária**. Entende que a competência para o exercício da administração tributária pertence ao poder público municipal, que delega legalmente a cargos e carreiras específicas para o pleno exercício dessa função.

Assim, o defendente refuta a alegação de que os ocupantes do cargo de Fiscal de Tributos seriam os **únicos** aptos a realizar a fiscalização tributária, uma vez que o legislador constitucional deixou a cargo da legislação infraconstitucional a definição das carreiras e os requisitos para o exercício dessa função estatal.

No caso concreto, alega que coube ao legislador municipal delegar às carreiras de Fiscal de Tributos e Auditor Fiscal da Receita Municipal as funções de autoridade fiscal-tributária, conforme dispõe o Anexo VIII da **Lei Municipal n° 3.159, de 18/06/2018**, coexistindo, assim, **duas** carreiras com responsabilidades semelhantes, mas com critério e requisito de provimento diversos.

Aduz que a criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal teve como objetivo a **valorização da carreira**, elevando a tabela de vencimentos do **nível médio** à tabela de **nível superior**, como medida necessária para contribuir com a manutenção do efetivo do departamento, tendo em vista a tamanha **rotatividade** de fiscais de tributos que tomaram posse sob a vigência do reestruturado Plano de Cargos e Carreiras (Lei Municipal n° 3.159/2018), que reduziu os valores das tabelas de vencimentos dos servidores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal*

Para corroborar sua alegação, o defendente ressalta que dos 11 candidatos nomeados para o cargo de Fiscal de Tributos, apenas três permaneceram no cargo, justamente devido à **baixa remuneração**.

Além da grande rotatividade, a defesa alega que o departamento foi impactado pelo **aumento de demandas** e processos de contribuintes, especialmente, no que diz respeito às demandas de ITBI, ITR, sistema eletrônico de emissão de notas fiscais, bem como fiscalização da tributação nos processos de construção civil.

Assim, a defesa sustenta que a **criação do novo cargo** foi decidida nesse contexto, tomando como prioridade o próprio futuro do departamento, que já estava com quadro de servidores de carreira **reduzido** e, considerando, ainda, a previsão de **aposentadoria** de servidores.

Conclui que houve a necessidade de nomear os aprovados no concurso de Auditor Fiscal da Receita Municipal, sendo que atualmente há quatro servidores ocupantes do novo cargo. E, assim, informa que somados os quatro auditores aos sete fiscais de tributos, o Departamento de Fiscalização Tributária conta atualmente com 11 servidores de carreira na ativa e mais uma servidora fiscal de tributos em gozo de licença sem vencimento.

Em outra vertente, o defendente admite que há uma **controvérsia** acerca da possibilidade ou não de concorrência/coexistência das atribuições de ambas as carreiras. Alega que embora esta Coordenadoria, a partir de planilha comparativa, tenha concluído que as atribuições de Fiscal de Tributos e de Auditor Fiscal de Receita Municipal são praticamente idênticas, o Sr. Rudinei Junkes, Delegado e Auditor Fiscal da Receita Federal, teria entendimento de que tal situação, por si só, não violaria nenhum preceito legal, destacando a **conveniência e a oportunidade** da Administração na criação do cargo.

Informa que o delegado entende que a criação do novo cargo “não faria sentido” em sendo eleitas as mesmas atribuições para as duas carreiras, sugerindo que fosse o caso de apenas **alterar** a denominação do cargo de Fiscal de Tributos para Auditor Fiscal da Receita Municipal.

No entanto, a defesa discorda desse posicionamento por entender que uma mera **alteração** na nomenclatura dos cargos em nada resolveria a situação peculiar do Departamento e, mais especificamente, dos novos Fiscais de Tributos, empossados sob a vigência do novo Plano de Cargos e Carreiras, uma vez que para ocorrer um aumento real na remuneração desses servidores,

não basta apenas mudar o nome do cargo, pois o município teria que elevar toda a tabela de vencimentos da Lei nº 3.159/2018, o que tornaria tal alteração financeiramente inviável.

Acrescenta que na referida tabela de vencimentos encontram-se outros 27 cargos, inclusive os da área fiscal (Fiscal do Meio Ambiente, Fiscal de Obras, fiscal de Posturas, Fiscal Sanitário e fiscal de Urbanismo), de modo que uma eventual proposta de alteração para os novos fiscais, deveria incluir não apenas os Fiscais de Tributos, como também todos os servidores dessas 27 categorias, o que seria inviável financeiramente.

Por tais motivos, a defesa alega que o município concluiu que a melhor decisão para o departamento seria a de criar um novo cargo, com a utilização da tabela de vencimentos de nível superior, possibilitando que os servidores fiscais de tributos pudessem ingressar na nova carreira mediante concurso público.

Ademais, a defesa informa que a própria Delegacia Regional da Receita Federal (RFB), ao examinar eventual descumprimento de condições do Convênio do ITR do Município de Unaí, entendeu ser “perfeitamente possível o município possuir **mais** de um cargo integrante da carreira tributária, ainda que com atribuições concorrentes”, acrescentando que seria “totalmente possível que tanto o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal quanto o cargo de Fiscal de Tributos possam fiscalizar e efetuar o lançamento tributário”.

No entanto, a defesa pondera que o delegado da Receita Federal mencionou que no caso específico de Unaí, a lei que criou o novo cargo (Lei nº 3.673/2023) excede, uma vez que insere a palavra “**privativamente**” ao arrolar as competências/atribuições do cargo.

Informa que tal equívoco foi diagnosticado internamente pela Prefeitura, tendo sido fixado o prazo limite de seis meses para que o município efetue as alterações legislativas necessárias, visando harmonizar as atividades desempenhadas pelos dois cargos.

A defesa ressalta que projeto de lei será enviado à Câmara Municipal para regularizar essa situação, sendo que a nova gestão (2025/2028) se comprometeu a encaminhar o projeto no início do mandato, dentro do prazo fixado.

Registra que no acórdão da Segunda Câmara foi consignado a ocorrência de suposto risco de “**preterição arbitrária**” com a eventual nomeação de auditores fiscais, uma vez que, simultaneamente ao Concurso nº 01/2023 há também a vigência do Concurso nº 01/2019, que tem validade até junho de 2025 e que também contava com vagas para o cargo de Fiscal de Tributos.

No entanto, o defendente contesta tal afirmação, alegando que no Concurso nº 01/2019 havia previsão de tão somente duas vagas, sendo que tais vagas já foram devidamente providas.

Por fim, pondera que todos os demais candidatos aprovados que constam da classificação do Concurso nº 01/2019, possuem meramente **expectativa de direito**, não havendo direito líquido e certo de nomeação, conforme entendimento dos tribunais superiores. E, ainda, ressalta que nada impede que o município possa nomear algum candidato da lista de aprovados do referido concurso, caso haja conveniência e oportunidade da Administração.

**Análise:**

Assim, passamos a analisar a possibilidade de coexistência de duas carreiras de fiscalização tributária com atribuições semelhantes.

A atividade de fiscalizar e arrecadar tributos é, talvez, a mais importante atividade-meio do Estado, pois dos recursos dela advindos dependem todas as atividades-fim estatais, como a prestação dos serviços de segurança, saúde e educação.

Em atenção a esta importância, o inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal (CF/88) deixou expresso no texto constitucional que as administrações tributárias dos diversos entes tributários são atividades essenciais ao funcionamento do Estado e deve ter as suas atribuições – dentre as quais se encontra a de fiscalização tributária – exercidas por **servidores efetivos investidos em carreiras específicas**:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXII - as **administrações tributárias** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por **servidores de carreiras específicas**, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003) (Grifo nosso)

O referido comando constitucional prevê **carreiras específicas** para os servidores integrantes da administração tributária dos entes públicos. A norma exige estatutos especiais para lhes regular a relação jurídica funcional.

Nesses termos, os agentes fiscais se enquadram como servidores de regime jurídico especial, aqueles em que o estatuto funcional disciplinador se encontra em **lei especial**.

Ressalte-se que a atividade de **fiscalização tributária** engloba todos os atos administrativos com **poder decisório** para verificar a ocorrência de fato gerador, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo ou propor aplicação da penalidade cabível, ainda que tais atos não sejam realizados mediante diligências externas.

São exemplos: notificações ou intimações para apresentação de documentos ou pagamento de imposto devido, lavratura de termos de início de fiscalização e autos de infração, atos decisórios em sede de planejamento fiscal e emissão de ordens de fiscalização, diligências externas para confirmar a ocorrência do fato gerador de tributos.

Assim, tais atribuições devem ser exercidas por servidor que exerça atividade fiscalizatória e que esteja investido no cargo de fiscal de tributos, de rendas ou equivalente.

Por sua vez, o art. 142 do Código Tributário Nacional (CTN) estatui que a constituição do crédito tributário compete **privativamente a autoridade administrativa**:

Art. 142. **Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento**, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. (Grifo nosso)

Assim, o ato de lançamento e constituição do crédito tributário é privativo da autoridade administrativa, sendo incumbência de cada ente político definir, por lei, qual autoridade administrativa terá o referido poder legal.

Assim, para que haja carreira específica é necessário que haja a **previsão legal** dos cargos que a compõe, com expressa previsão de atribuições no âmbito da administração tributária.

No caso do Município de Unaí, conforme prevê a Lei municipal n. 3.159/2018, em seu Anexo VIII (atribuições e requisitos de provimento dos cargos dos quadros permanente e em extinção da Prefeitura Municipal de Unaí-MG), o cargo de Fiscal de Tributos possui a atribuição **privativa** de lançamento e constituição do crédito tributário.

Igualmente, o art. 27, §4º do Decreto nº 4.812/2018, que regulamenta o Código Tributário Municipal, dispõe que as funções de lançamento, cobrança e controle do recebimento de tributos é de **competência privativa** da autoridade tributária, no caso do Município de Unaí, do Fiscal de Tributos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal

Por sua vez, o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal foi criado pela Lei Municipal nº 3.673, de 31 de agosto de 2023 (peça nº 20), 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. (Grifo nosso)

Assim, como o exercício de lançamento e de constituição do crédito tributário é **ato privativo**, não se revela possível a criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal com atribuições de cargo já existente (Fiscal de Tributos).

Nesse ponto, registre-se que o próprio defendente admite que há uma **controvérsia** acerca da possibilidade ou não da coexistência das atribuições de ambas as carreiras.

Observe-se que no documento anexado na peça nº 18, a Sra. Tatiane Rodrigues da Rocha Assessora Municipal de Assuntos Administrativos e Legislativos admite que as atribuições são semelhantes, de modo que a Prefeitura Municipal de Unai, pretende colocar em extinção o cargo de Fiscal de Tributos, cujo requisito para provimento do cargo é nível médio. E, por isso, criou o cargo de Auditor Fiscal de Tributos, sendo que é necessário nível superior para o seu provimento, após a realização de concurso público.

Finalizando, a referida assessora defende que a fiscalização seja ocupada por um corpo técnico com maior qualificação profissional, o que justificou a criação do cargo de Auditor Fiscal de Tributos. E, ademais, informa que a administração municipal encaminhará projeto de lei prevendo a extinção do cargo de Fiscal de Tributos.

No relatório técnico inicial, foi realizada sintética comparação entre os cargos envolvidos (Fiscal de Tributos e Auditor Fiscal de Tributos Municipais), englobando 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

<b>Descrição do cargo</b>	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.
<b>Número de vagas</b>	15	5
<b>Carga horária</b>	40h semanais	40h semanais
<b>Requisitos de ingresso</b>	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.
<b>Remuneração Inicial</b>	Classe "I", Padrão "A", da Tabela de Vencimento IV	Classe I, padrão A, da Tabela de Vencimento VI (da Lei nº 3.159/2018)
<b>Competências</b>	a) instruir o contribuinte sobre o cumprimento da legislação tributária;	a) instruir o contribuinte sobre o cumprimento da legislação tributária, <b>desempenhar com zelo e justiça os serviços a seu cargo;</b>
	b) <b>coligir</b> , examinar, selecionar e preparar elementos necessários à execução da fiscalização externa;	b) <b>zelar pela fiel execução de suas funções e pela correta aplicação da legislação tributária;</b>
	c) <b>fazer o cadastramento de contribuintes</b> , bem como o lançamento, a cobrança e o controle do recebimento dos tributos;	c) examinar, selecionar e preparar elementos necessários à execução da fiscalização externa;
	d) verificar Balanços e Declarações de Imposto de Renda, objetivando comparar as receitas lançadas com as receitas constantes nas notas fiscais;	d) fazer o lançamento, a cobrança e o controle do recebimento dos tributos;
	e) verificar, em estabelecimentos comerciais, a existência e a autenticidade de livros e registros fiscais instituídos pela legislação específica;	e) verificar balanços e declarações de imposto de renda, objetivando comparar as receitas lançadas com as receitas correntes nas notas fiscais;
	f) verificar os registros de pagamento dos tributos nos documentos em poder dos contribuintes;	f) verificar, em estabelecimentos comerciais, a existência e autenticidade de livros e registros fiscais instituídos pela legislação específica;
		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 de fato o cargo de **Auditor Fiscal de Tributos Municipais** possui **atribuições praticamente idênticas** àquelas previstas para o cargo de **Fiscal de Tributos**.

Assim, a partir de tal constatação, procede a alegação do Representante de que a Lei municipal nº 3.673/2023, que criou o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal em Unaí, operou com **sobreposição normativa**, ao fazer surgir um cargo com as mesmas atribuições típicas da administração tributária do já existente cargo de Fiscal de Tributos.

Conforme registrado pelo Representante, independentemente do nome do cargo, o que importa é ser integrante do Fisco. E, no caso de Unaí, tem-se os Fiscais de Tributos, na conformidade da Lei municipal nº 3.159/2018 e, por **sobreposição atributiva e funcional** gerada pela Lei municipal nº 3.673/2023, os recém-criados Auditores Fiscais da Receita Municipal.

O Representante cita o exemplo mencionado pela **FENAFIM**, ocorrido no Estado de São Paulo, em que foi alterada a nomenclatura dos membros do Fisco, de forma que os Agentes Fiscais de Rendas passaram a se chamar Auditores Fiscais da Receita Estadual. Assim, no caso não houve a criação de um novo cargo com mesmas atribuições, mas **reestruturação** do cargo anterior.

Ademais, entende pela **revisão dos vencimentos** do cargo de Fiscal de Tributos sem a indevida distinção do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal. Isso porque, defende que o que ocorreu em Unaí foi a criação de cargo com as mesmas atribuições, mas vencimentos superiores, ao cargo de Fiscal de Tributos, o que revela que o Município possui condições financeiras para solucionar o problema do baixo vencimento dos quatro Fiscais de Tributos que ingressaram com base na Lei n. 3.159/2018.

Nesse ponto, registre-se que a defesa ressaltou que a criação do cargo de Auditor da Receita foi motivada pelos baixos vencimentos do cargo de Fiscal de Tributos.

No caso do Município de Unaí, entendemos que poderia ter ocorrido a **reestruturação** do cargo de Fiscal de Tributos, **com a revisão dos vencimentos**, de modo a existir uma **única** carreira, com valorização dos profissionais da área. Assim, seria eliminado o risco de elevada rotatividade na ocupação dos cargos.

Portanto, nessa hipótese, não justificaria a criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal com as mesmas atribuições do cargo de Fiscal de Tributos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal*

Nesse sentido, ressalte-se que conforme noticiado pelo MPC, ao ser indagado sobre a situação, o **Delegado da Receita Federal de Uberlândia**, informou que só se justificaria a criação de um cargo de Auditor Fiscal Municipal se este possuísse **atribuições diferentes** às do cargo de Fiscal de Tributos. No caso, como visto, os cargos possuíam praticamente as mesmas atribuições, o que também não justificaria a criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal.

Por outro lado, procede a alegação do MPC de que a situação retratada (coexistência de cargos com as mesmas atribuições) gera **insegurança jurídica**, uma vez que como a lei que criou o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal indicou **nova autoridade administrativa**, os Fiscais de Tributos atuantes na administração desde a vigência da Lei municipal nº 3.159/2018 não teriam competência para lançar tributos e constituir créditos.

Conforme destacado pelo Representante, entendemos que a Prefeitura de Unaí deveria ter procedido à reestruturação do cargo de agente fiscal de tributos, alterando a nomenclatura do cargo de Fiscal de Tributos para Auditor Fiscal da Receita Municipal, com **adequação remuneratória do vencimento inicial e das condições de trabalho dos servidores**, dada a importância da atividade, nos termos do citado art. 37, XXII, da CF/88. Assim, passaria a existir uma **única** carreira de auditor fiscal, conferindo **segurança jurídica** aos atos de constituição dos créditos tributários e demais atributos.

Por fim, verifica-se que além de possuir padrão remuneratório mais alto, o cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal exige escolaridade de nível superior, ao passo que o cargo de Fiscal de Tributos exige nível médio de escolaridade.

Nesse ponto, concordamos com a recomendação do Presidente e do Diretor Jurídico de Defesa Funcional da FENAFIM de que o cargo de carreira específica e que possui o ensino médio como provimento, no caso, o cargo de Fiscal de Tributos, passe por **reestruturação** e tenha o **ensino superior** como ingresso, além de uma remuneração de acordo com a complexidade da função.

No tocante a exigência de curso de nível superior, devido à complexidade e exigência de *expertise* técnica de alto nível, recomenda-se a exigência mínima de **curso superior** nos campos das ciências jurídicas, contábeis, administrativas e econômicas e que as remunerações sejam motivadoras, de acordo com parâmetros de produtividade, lembrando que a atuação fiscalizatória resulta em incremento da receita e inibe a sonegação e evasão fiscal, devendo a remuneração ser estabelecida no *status* da remuneração dos cargos comissionados de chefia e assessoramento.



Estas recomendações visam evitar o desinteresse pelo ingresso na carreira e, caso haja o ingresso, evitar que o fiscal se sinta desmotivado em sua tarefa de fiscalização e, finalmente, evitar a perspectiva de o servidor investido no cargo de fiscal buscar a alternativa do desvio da função para ser melhor remunerado em cargos comissionados, bem como a rotatividade do cargo.

Por fim, não se pode olvidar que o inciso XXII da CF/88, destaca que as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ter **recursos prioritários** para a realização de suas atividades.

Por todo o exposto, concluímos pela irregularidade da criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal.

## **II.2 Da celebração de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG**

O MPC sugere a celebração de TAG entre o TCEMG e o gestor do Município de Unai, José Gomes Branquinho, com a participação da administração tributária, com a finalidade de ajustar a carreira de Fiscal de Tributos, estabelecendo remuneração condizente com a complexidade do cargo e exigindo formação superior para o ingresso ao cargo, com fundamento na Lei Complementar estadual nº 120/2011, na Resolução nº 14/2014 e no art. 93-A da Lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.

O Órgão Ministerial ressaltou que o **ajuste** acima sugerido deve ocorrer em consonância com a garantia do ato jurídico perfeito para os atuais ocupantes do cargo de Fiscal de Tributos, nos termos do art. 6, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB – e art. 5º, XXXVI, da CF/88. Isso porque, uma vez que a legislação vigente à época não lhes exigia curso superior, a situação dos servidores já se encontrou estabilizada.

Por fim, como exemplo, o MPC ressaltou que na Auditoria nº 1.072.552, o TCEMG entendeu pela celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com o Município de Curvelo, para elaboração e encaminhamento de projeto de lei ao Legislativo municipal visando modificações na carreira de fiscal de tributos, estabelecendo remuneração condizente com a complexidade do cargo e exigindo formação superior para o ingresso ao cargo **(TCEMG, Auditoria nº 1.072.552/2020, Primeira Câmara, Rel. Conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 2/9/2020, publicado em 22/9/2020).**



**Análise:**

O Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – é instrumento de controle consensual, celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e o gestor responsável pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle. A Resolução nº 14/2014 regulamenta o TAG no âmbito desta Corte de Contas, fixando os requisitos e condições necessárias à sua celebração.

Por se tratar de instrumento de controle consensual, firmado com a participação ativa do jurisdicionado, o TAG possibilita que eventuais ilicitudes identificadas pelo controle externo sejam abordadas de forma mais condizente com as peculiaridades financeiras, orçamentárias, políticas e sociais do jurisdicionado, tornando mais efetiva a atuação desta Corte de Contas.

No caso concreto, em consonância com a sugestão do MPC, esta Coordenadoria propõe a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) entre o Município de Unaí e o TCEMG, com a finalidade de ajustar a carreira de Fiscal de Tributos (reestruturação), com a criação de uma única carreira e, ainda, de estabelecer remuneração condizente com a complexidade do cargo e exigir formação superior para o ingresso ao cargo, nos termos da citação legislação.

No TAG serão estabelecidas obrigações e metas a serem assumidas, bem como o estabelecimento de prazos para sua implementação, a serem pactuados entre o jurisdicionado e este Tribunal.

### **III. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, concluímos pela procedência da Representação, em função da irregularidade na criação do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal.

Esclareça-se que a irregularidade apontada é passível de aplicação de multa ao Sr. José Gomes Branquinho, Prefeito Municipal de Unaí à época, por ter praticado atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 102, de 2008).

Com o objetivo de regularizar a ilicitude ora identificada e de modo a contribuir para o aprimoramento do exercício da fiscalização tributária e a consequente otimização da arrecadação e da cobrança dos tributos próprios, bem como evitar que a população seja privada de serviços públicos essenciais, sugere-se que esta Corte celebre Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal*

o Município de Unaí, para que as irregularidades identificadas neste estudo técnico sejam saneadas de forma condizente com a realidade financeira, orçamentária, política e social da municipalidade.

À apreciação superior.

CFAP/DFAP, 03 de abril de 2025.

*Leonardo Barreto Machado*  
Analista de Controle Externo  
TC 2466-7

Ao Ministério Público de Contas,

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 03 de abril de 2025, encaminho os autos do processo em epígrafe, nos termos do despacho anexado na peça nº 48.

Respeitosamente,

*Renato Augusto de Sousa Soares*  
Coordenador da CFAP  
TC 3403-4