



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 346047/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PIRAQUARA
INTERESSADO: ALETHEA PATRICIA CANHETTI, JOSIMAR APARECIDO
KNUPP FROES, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO
ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE PIRAQUARA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1061/25 - Tribunal Pleno

Representação. Cargo de fiscal/fiscal de tributos. Nível médio. Inexigência de ensino superior. Remuneração do cargo a critério da conveniência e oportunidade pela administração.

1. Os cargos de fiscal de tributos exigem nível médio, distinto do cargo de auditor fiscal, que requer nível superior, conforme estabelecido pelo STF na ADI 4.233.

2. A definição da remuneração do cargo, ante a ausência de norma definidora de piso, fica a critério do juízo de conveniência e oportunidade da administração.

3. Representação conhecida e julgada improcedente.

1 RELATÓRIO

Trata-se de representação proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, noticiando supostas irregularidades no edital de Concurso Público n. 723/2024, promovido pela **PREFEITURA DE PIRAQUARA**, para provimento de vagas em cargos efetivos do quadro de pessoal do Poder Executivo.

De acordo com o órgão ministerial, verificou-se atribuição indevida ao cargo de Fiscal, uma vez que o edital exige apenas nível médio, quando, na realidade, as funções demandariam formação de nível superior. As atividades inerentes ao cargo, tais como fiscalizações de obras, estabelecimentos comerciais e veículos, exigem conhecimentos especializados em áreas como tributação, contabilidade e engenharia, justificando, no mínimo, a exigência de ensino médio com formação técnica.

Além disso, o órgão aponta que a remuneração de R\$ 1.622,77 é incompatível com a complexidade das tarefas desempenhadas, destacando que as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

questões abordadas no concurso envolvem temas jurídicos e tributários, cuja profundidade ultrapassa o nível de conhecimento esperado para candidatos com formação de ensino médio.

Diante disso, o Ministério Público de Contas requereu a concessão de medida cautelar para que o Município promova a alteração do edital, passando a exigir formação de nível superior para o cargo de Fiscal. Ao final, pleiteou o recebimento da representação, a procedência das alegações e a concessão da medida cautelar solicitada.

O MUNICÍPIO DE PIRAQUARA, representado pelo prefeito Josimar Aparecido Knupp Fróes, manifestou-se em duas oportunidades, asseverando que os atos em questão envolvem juízo de oportunidade e conveniência.

O Município destacou que, no período em análise, houve restrição de gastos devido ao período eleitoral. Além disso, argumentou que os cargos de Fiscal e Auditor Fiscal, previstos na Lei Municipal n. 941/2007, possuem atribuições distintas. Enquanto os Fiscais podem atuar em diversas áreas, como urbanismo, meio ambiente e finanças, o Auditor Fiscal atua exclusivamente em questões tributárias.

O Município ressalta que a função de Fiscal não envolve atividades complexas, como lançamento de tributos ou cobranças, que demandariam formação em nível superior ou técnico. As atribuições do cargo estão voltadas para o trabalho de campo, o que não justifica a exigência de qualificação mais elevada.

Por meio do Despacho n. 876/24 (peça 13), recebi a presente representação e indeferi a medida cautelar, por entender que o pleito é incabível, estando ausentes o perigo de demora e a probabilidade de direito.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n. 5.257/24 (peça 26), concluiu pela parcial procedência da representação.

Apresentou, de início, outros processos com tema correlato para os quais proferiu análise instrutória. Segundo a unidade técnica, o cargo de Fiscal de Tributos deve exigir maior escolaridade (nível superior) e melhor remuneração, considerando sua importância como carreira de Estado, conforme o art. 37, XXII, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constituição Federal, que trata as administrações tributárias como essenciais ao funcionamento do Estado.

As atribuições do cargo de Fiscal de Tributos exigem conhecimento técnico e efetividade, pois falhas na fiscalização prejudicam a arrecadação, levando a nulidades, prescrição e decadência de tributos. Auditorias da Corte de Contas identificam deficiências, como falta de fiscalização, documentos desatualizados e carência de capacitação, agravadas por contribuintes que buscam evitar a tributação.

No entanto, a unidade técnica observou que os editais dos processos citados diferem do edital em questão, pois este não inclui o lançamento de crédito tributário, alterando as atribuições do cargo. Ressaltou a autonomia do Município e citou decisão do Conselheiro Fábio de Souza Camargo que, em caso semelhante, considerou regular a contratação de Fiscal de Tributos com exigência de nível médio para atividades de lançamento de crédito tributário.

A **unidade técnica** concordou com o Ministério Público sobre a complexidade das exigências, que ultrapassam o nível básico. Contudo, considerando que o concurso público já foi realizado, homologado e teve seus resultados publicados, em observância aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, opinou pela parcial procedência, recomendando ao Município que realize estudos para verificar a possibilidade de segregar as funções do cargo de fiscal e institua um conselho de política de administração e remuneração de pessoal.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n. 1.058/24 (peça 27), da lavra do Procurador Flávio de Azambuja Berti, discordou da conclusão da unidade técnica por considerar insuficiente a aplicação de recomendações. Reiterou que as funções de Fiscal exigem formação de nível superior e que a remuneração atual não é compatível com a complexidade e responsabilidade do cargo.

Ao final, requereu a suspensão do edital, a anulação das nomeações já realizadas para o cargo de Fiscal e a revisão da legislação que trata dos cargos e salários, a fim de incluir a exigência de nível superior para o exercício da função.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 FUNDAMENTAÇÃO

A partir da descrição das atividades do cargo de fiscal, conforme consta no Anexo III do edital ora impugnado, observa-se que elas estão alinhadas com a argumentação do Município de que os fiscais seriam alocados em diversos órgãos da Administração.

Resumidamente, as atribuições incluem fiscalizar obras, vistoriar licenças de construção, notificar ou embargar obras irregulares e fiscalizar instalações de água e esgoto. Também abrange acompanhar loteamentos e logradouros públicos, lavrar autos de infração, elaborar relatórios e auxiliar na fiscalização de tributos. Inspeccionar estabelecimentos comerciais, industriais e de saúde, fiscalizar transporte de alimentos e cargas tóxicas e participar da liberação de alvarás. Atuar no controle de vetores e saneamento básico.

O Ministério Público de Contas apontou como irregular especificamente a atividade de:

Auxiliar nas tarefas de fiscalização de tributos, inspecionando estabelecimentos de prestação de serviços e demais entidades, examinando documentos, sob comando superior. Conferir guias de recolhimentos de impostos.¹

Desse modo, assimilou atribuição de auditor fiscal. Ocorre que as duas funções – agente de tributos/fiscal e auditor fiscal – possuem naturezas distintas. Isso, porque somente o auditor fiscal realiza a atividade de constituição de crédito tributário.

Tal diferenciação foi destacada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.233, sob relatoria da Min. Rosa Weber. No caso julgado pelo Supremo, o estado da Bahia ampliou as atribuições do cargo de agente de tributos², incluindo a possibilidade de constituição de crédito tributário, planejamento, coordenação e execução de fiscalização de receitas, atividades antes restritas ao cargo de auditor fiscal.

¹ Anexo III do edital, juntado nestes autos na peça 5, fl. 16.

² O cargo de agente de tributos descrito pelo Supremo equivale ao de fiscal que está descrito no edital do município de Piraquara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na compreensão do Supremo, como não havia exigência de curso superior para agentes de tributos, a reforma configuraria burla ao concurso público em relação ao cargo de auditor, posto que para este é necessário o nível superior:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTS. 2º, I E II, DA LEI 11.470/2009, E ART. 24 E ANEXO V DA LEI 8.210/2002, AMBAS DO ESTADO DA BAHIA. EXIGÊNCIA DE NOVOS REQUISITOS PARA INGRESSO NO CARGO DE AGENTE DE TRIBUTOS ESTADUAIS. ALTERAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (CF, ART. 37, II). REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO GRUPO OPERACIONAL FISCO. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. EXCLUSÃO DOS AGENTES DE TRIBUTOS ESTADUAIS QUE INGRESSARAM ANTES DA LEI 8.210/2002 DO ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS DA LEI 11.470/2009. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. A legislação que promove o enquadramento de ocupantes de cargos diversos em carreira estranha à de origem configura ofensa à regra constitucional do concurso público, prevista no art. 37, II, da Constituição Federal. Inteligência da Súmula Vinculante 43 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

2. A exigência de curso superior para os novos candidatos ao cargo de Agente de Tributos Estaduais configura simples reestruturação da administração tributária estadual, fundada na competência do Estado para organizar seus órgãos e estabelecer o regime aplicável ao[s] seus servidores, da qual não decorre, em linha de princípio, qualquer inconstitucionalidade. Precedentes.

3. O art. 2º, incisos I e II, da Lei 11.470/2009 do Estado da Bahia acrescentou novas atribuições aos titulares dos cargos de Agentes de Tributos Estaduais, todas pertinentes com a exigência de formação em curso superior, já que relacionadas ao exercício de atividades de planejamento, coordenação e constituição de créditos tributários.

4. No presente caso, as questões atinentes às atividades desenvolvidas pelos antigos Agentes de Tributos Estaduais, que concluíram somente o segundo grau, e àquelas desenvolvidas pelos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

novos titulares, com curso superior, guardam estrita conexão com regra constitucional do concurso público, de modo que os antigos servidores passariam a exercer, com a superveniência da Lei 11.470/09, atividades exclusivas de cargo de nível superior, em afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal.

5. Necessária interpretação conforme à Constituição para excluir do âmbito de incidência dos incisos I e II do art. 2º da Lei 11.470/2009 do Estado da Bahia, os Agentes de Tributos Estaduais cuja investidura se deu em data anterior à Lei 8.210/2002.

6. Ação julgada parcialmente procedente.

(g. n.) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 4.233, Relatora Ministra Rosa Weber, Plenário do STF, julgado em 1º de março de 2021, publicado em 29 de abril de 2021).

Em seu voto, Rosa Weber destaca a diferença dos dois cargos:

[...]

A legislação impugnada deu um novo perfil às atividades dos Agentes, que não mais se enquadram em serviços de apoio. Foram assinaladas atribuições características de cargo de nível superior com poder de gestão concretizado pelas ações de planejar, coordenar e fiscalizar, antes conferidas aos Auditores Fiscais.

Conquanto tenha havido a manutenção de dois cargos distintos entre si – Agentes de Tributos Estaduais e Auditores Fiscais –, organizados em carreiras apartadas, percebe-se que houve uma mescla das atribuições dos Agentes de Tributos Estaduais de nível médio com as daqueles de nível superior, que, uma vez confundidas entre si, demonstram crassa violação da necessária observância do concurso público.

[...].

Para o cargo de fiscal, seja de obras, tributos ou ambiental, nas municipalidades, corriqueiramente se exige somente o nível médio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Veja-se, por exemplo, o concurso promovido pela prefeitura do município de Cardoso Moreira, do Estado do Rio de Janeiro, no qual a diferença dos cargos foi descrita no edital:³

ENSINO MÉDIO							
CÓD	CARGO	VAGAS AC	VAGAS PCD	REQUISITOS	VENCIMENTOS R\$	CARGA HORÁRIA SEMANAL	VALOR DA INSCRIÇÃO
201	Agente fiscal	01	-	Ensino Médio Completo	1.851,87	40h	R\$ 100,00
202	Fiscal de Rendas	01	-	Ensino Médio Completo	1.851,87	40h	

Nota Explicativa: Siglas: **AC** – Ampla Concorrência / **PCD** – Pessoa com Deficiência

ENSINO SUPERIOR							
CÓD	CARGO	VAGAS AC	VAGAS PCD	REQUISITOS	VENCIMENTOS R\$	CARGA HORÁRIA SEMANAL	VALOR DA INSCRIÇÃO
301	Fiscal de Tributos	01	-	Curso de Nível Superior em: Administração ou Ciências Contábeis ou Ciências Econômicas ou Direito ou Matemática ou Engenharia e Registro no Respeito Órgão de Classe	3.505,11	30h	R\$ 120,00

ANEXO II- ATRIBUIÇÕES

Agente fiscal: Executar tarefas auxiliares de registro e manuseio de documentos fiscais; Examinar os documentos recebidos, verificando a exatidão dos mesmos assinalando os itens comuns; Classificar formulários, registros e outros documentos, verificando sua exatidão e procedendo de acordo com as normas, para possibilitar o processamento dos mesmos; Atender ao público em geral, procurando identificá-lo e averiguando suas necessidades para prestar informações ou encaminhá-los; realizar pesquisas e seleção de textos jurídicos de natureza fazendária quando solicitado por seus superiores; Preencher fichas cadastrais e mapas econômico-fiscais; Coletar dados referentes a informações solicitadas, examinando documentos ou realizando averiguações, para elaborar as respostas; Operar máquinas simples de escritório, como de datilografia, calculadora, copiadora e

Fiscal de Tributos: Fiscalizar, lançar e constituir créditos tributários, fazer cobranças, proceder à sua revisão de ofício, homologar aplicar as penalidades revistas na legislação e proceder à revisão das declarações efetuadas pelos sujeitos passivos, Controlar, executar e aperfeiçoar procedimentos de auditoria, diligência, com vistas a verificar o efetivo cumprimento das obrigações tributárias dos sujeitos passivos, Supervisionar o compartilhamento de cadastros e informações fiscais com as demais administrações tributárias da União, dos Estados e outros Municípios, quando assim definido em lei ou convênio, Planejar, coordenar, supervisionar e exercer, observada a competência específica de outros órgãos, as atividades de repressão à sonegação fiscal, ocultação de bens, direitos e valores, Analisar, elaborar e decidir em processos administrativos fiscais, nas respectivas

Outro exemplo do Estado do Piauí, Município de Canindé:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7	Fiscal de Obras e Posturas	Certificado ou Atestado de Conclusão de Ensino Médio fornecido por instituição de ensino reconhecida pelo MEC	01	-	R\$ 1.412,00	40h/s	MANHÃ
8	Fiscal De Tributos	Certificado ou Atestado de Conclusão de Ensino Médio fornecido por instituição de ensino reconhecida pelo MEC	01	-	R\$ 1.507,32	30h/s	MANHÃ

4

Sobre essa questão, a unidade técnica corrobora o exame aqui exposto:

Ao que se denota da análise das referidas atribuições, é que são referentes a auxílio nas tarefas de fiscalização de tributos e de exame de documentos, sob comando superior, o que diferencia dos processos de Representação trazidos no decorrer desta Instrução, em que os Fiscais de Tributos são responsáveis por inclusive lançamentos de tributos, multas e julgamento de processos, o que não ocorre no presente caso.⁵

Portanto, não identifico qualquer irregularidade na exigência de nível médio para os cargos de fiscal, seja de tributos ou obras.

Quanto à remuneração, como se observa dos exemplos dos editais acima colacionados, não se encontra grande diferença em relação aos processos seletivos promovidos pela prefeitura de Conceição do Canindé e Cardoso Moreira.

Ademais, compreendo que esse item pende de juízo de oportunidade e conveniência a serem observados pela Administração.

A unidade técnica e o órgão ministerial associam o baixo nível de arrecadação dos municípios à falta de capacidade técnica dos servidores. Contudo, as causas desse problema são muito mais amplas e complexas do que a simples deficiência na qualificação dos profissionais.

⁴ Concurso promovido pela prefeitura de Conceição do Canindé, Concurso Público 01/2024. Disponível em: <<https://anexos.cdn.selecao.net.br/uploads/763/concursos/93/anexos/4QiAG5ieioWxNQg73bDCQGU50qjfpPWcp4cGa33e.pdf>>

. Acesso em: 19 fev. 2025.

⁵ Instrução n. 5.257/24, peça 26, fl. 8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essas causas estão, sobretudo, ligadas a fatores estruturais do sistema tributário, que oferece poucos incentivos políticos para que os municípios de pequeno porte promovam uma arrecadação eficiente⁶.

Além disso, a capacidade econômica é um fator determinante para o desempenho arrecadatário. Municípios com pouca atividade econômica tendem a apresentar baixa arrecadação⁷.

Nesse aspecto, em relação aos pequenos municípios, a imposição de níveis maiores com despesas de pessoal pode agravar a situação, gerando efeitos negativos, com o engessamento da Administração Pública.

Isso é particularmente relevante quando se considera que uma parcela significativa dos gastos dos pequenos municípios está direcionada à folha de pagamento, limitando a disponibilidade de recursos para outras áreas essenciais⁸.

Por outro lado, o incremento da capacidade tecnológica surge como um elemento crucial para melhorar a eficiência arrecadatária. O uso de novas tecnologias, que recentemente vêm ganhando tração no poder público, pode representar uma saída para a melhoria da gestão tributária dos pequenos municípios⁹.

⁶ CHAGAS NETO, Manoel Dantas das; FERREIRA, Francisco Danilo da Silva; SOUZA, José Antônio Nunes de. Eficiência na arrecadação tributária dos municípios potiguares. **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, v. 9, n. 1, p. 33-56, 2020. ISSN: 2316-5235.

⁷ TRISTÃO, José Américo Martelli. A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas – FGV, São Paulo, 2003.

⁸ MARCONATO, Márcio; PARRÉ, José Luiz; COELHO, Marcio Henrique. Dinâmica financeira dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 378-394, mar./abr. 2021.

⁹ Os resultados da regressão para as variáveis de Capacidade Técnica, representadas através da existência de sistema informatizado de cobrança do imposto (cad_imobil) e da existência da Planta Genérica Informatizada (planta_gener), reforçaram a importância de uma estruturação técnica mínima para uma cobrança efetiva do IPTU. Essas ferramentas de gestão da cobrança do tributo mostraram exercer consideráveis efeitos positivos sobre o IPTU dos municípios do estado. Já na análise das variáveis relativas às capacidades administrativas das prefeituras, ambas variáveis caminharam afetando negativamente o recolhimento do imposto, ainda que com coeficientes de menor efeito sobre a variável dependente. Esperava-se um efeito positivo dessas variáveis, uma vez que o maior financiamento da máquina pública deveria seguir no sentido da construção de capacidades estatais burocráticas que auxiliassem no recolhimento de tributos. Diferentemente do esperado, os coeficientes de ambas as variáveis indicaram que um aumento no tamanho total do Estado nesses municípios não contribuiria para uma estruturação mais eficiente de cobrança do imposto, pelo contrário, poderia prejudicar a arrecadação. Depreende-se, assim, que o aumento arrecadatário não depende apenas do tamanho do Estado no município, mas principalmente de investimentos em capacidades técnicas, voltadas à essa finalidade. (MORAIS, Luiz Paulo Rigueira de; ALMEIDA, Fernanda Maria de. **Preguiça fiscal dos municípios ou ausência de capacidades estatais? Efeitos sobre o IPTU arrecadado pelas prefeituras de Minas Gerais**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 9., 2022, On-line. **Anais [...]** On-line: EnAPG, 2022. Disponível em: <<https://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/d84210a75448034bcc4947005695c306.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2025. NUNES, Fernanda de Holanda Paiva; DELGADO, Joedson de Souza. **O uso da inteligência artificial pelas administrações tributárias**. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 155, n. 30, 2023. ISSN 1518-2711. Publicado em: 12 ago. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o exemplo do Programa de Modernização e Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (Pmat), promovido pelo BNDES e voltado à modernização dos sistemas tributários municipais com grande foco no incremento tecnológico.

Por fim, quanto ao pleito ministerial referente à adequação e diferenciação dos cargos de fiscal de tributos e fiscal de obras, compreendo igualmente que se trata de juízo de conveniência a cargo da Administração.

3 VOTO

Ante o exposto nos termos da fundamentação, VOTO pela **improcedência** desta Representação.

Com o trânsito em julgado da decisão, autorizo o encerramento e arquivamento da presente junto à Diretoria de Protocolo (DP).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I – Julgar, nos termos da fundamentação, **improcedente** esta Representação;

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encerramento e arquivamento da presente na Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 8 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente