TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	215779/25
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE TERRA BOA
INTERESSADO:	FELIPE DALARTE DA SILVA, MUNICIPIO DE TERRA BOA, VALTER PERES
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2828/25 - Tribunal Pleno

Denúncia. Omissão na nomeação de Auditor Fiscal de Tributos aprovado em concurso público. Exercício de atribuições privativas sendo realizada por servidores de nível médio. Violação aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, moralidade e do concurso público. Procedência com determinações e recomendações ao município.

Relatório

Trata-se de comunicação encaminhada ao Tribunal, posteriormente recebida como Denúncia (peça 25), na qual Felipe Dalarte, aprovado em primeiro lugar no concurso público para o cargo de Auditor Fiscal de Tributos do Município de Terra Boa, relata a ocorrência de irregularidades administrativas e fiscais supostamente incompatíveis com a Lei Municipal nº 1.782/2024 e o Código Tributário Nacional.

Segundo o denunciante, o cargo de Auditor Fiscal de Tributos permanece vago, apesar da existência de candidatos aprovados e aptos ao exercício da função, a qual é de atribuição exclusiva para o lançamento e a fiscalização de tributos como IPTU, ISS e ITR.

Afirma que a ausência do Auditor Fiscal tem potencial para provocar nulidade nos lançamentos efetuados por servidores sem habilitação legal, ocasionando devolução indevida de tributos e ajuizamento de ações judiciais contra o município. Destaca, ainda, o risco de perda do convênio com a Receita Federal

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

para fiscalização do ITR, cuja arrecadação anual é de aproximadamente R$ 1.600.000,00, valor que poderia ser reduzido em até 50%.

Aponta também que a fiscalização do ITR está sendo realizada pelo Diretor de Tributação, cargo que não possui competência legal para tanto, o que, segundo a denúncia, pode acarretar nulidade dos atos administrativos.

Relata que, embora tenha buscado solução por vias administrativas — junto à Ouvidoria, ao Controle Interno e ao Prefeito Municipal —, não houve providências efetivas para regularizar a situação.

Diante disso, solicitou que este Tribunal: Apure a omissão na nomeação do Auditor Fiscal e os prejuízos financeiros e legais decorrentes; Determine a nomeação imediata do servidor aprovado; e Investigue a atuação do Diretor de Tributação na fiscalização do ITR, função privativa de Auditor Fiscal.

Concluiu alertando que a situação compromete gravemente a arrecadação municipal e requereu ação urgente para evitar danos irreparáveis ao erário.

Juntou capturas de telas de *e-mails* encaminhados (peças 05 e 06) e de conversas que teve por mensagens (peças 07-16) com o Controle Interno do Município, com o Diretor de Tributação e com a Secretária de Fazenda.

Diante disso, solicitei (peça 18) esclarecimentos sobre formalização de denúncia de idêntico teor ao Ministério Público Estadual, a fim de evitar duplicidade de esforços.

Por meio da peça 22, o denunciante esclareceu que não houve denúncia idêntica apresentada ao Ministério Público do Estado do Paraná. A atuação junto ao MPPR limitou-se a um pedido de verificação de possível preterição na nomeação para cargo público, sem que, até o momento[1], tenha havido instauração de procedimento ou formalização de notícia de fato.

Afirmou que o presente processo aborda questões mais amplas, tais como: Riscos de perda de arrecadação e prejuízos aos cofres públicos por medidas administrativas sem respaldo legal; Fiscalização indevida e ausência de

[1] Abril de 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

competência legislativa municipal para lançamento tributário; e Tentativas de solução administrativa sem resposta das autoridades municipais, apesar de requerimentos formais.

Concluiu não haver duplicidade de atuação entre o Tribunal de Contas e o MPPR, pois os objetos e fundamentos das demandas são distintos. Reafirmou o compromisso com a economicidade e a não sobreposição de análises sobre os mesmos fatos.

Com isso, recebi a denúncia (peça 25), determinei a citação do Município de Terra Boa, na pessoa de seu Prefeito, e destaquei documentos indispensáveis a serem apresentados para elucidação dos fatos.

Antes mesmo de oficiado o denunciado, o denunciante protocolou nova petição (peça 29) informando que a Prefeitura Municipal continua realizando o lançamento regular de créditos tributários, incluindo taxas de alvará de localização e vigilância sanitária, conforme o Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 06/2003).

Apontou que tais lançamentos vêm sendo efetuados por servidor sem a devida atribuição legal. A legislação municipal (Lei nº 1.725/2022, alterada pela Lei nº 1.808/2025) atribuiu a competência ao cargo de Agente Administrativo (nível médio), enquanto o Despacho nº 495/25 – GCFAMG determina que essa função seja privativa do Auditor Fiscal de Tributos (nível superior), carreira específica da Administração Tributária.

Questionou quem efetivamente realizou os lançamentos, considerando que não há Auditores Fiscais nomeados, embora exista concurso válido e homologado. A prática atual, com agentes administrativos desempenhando a função, pode gerar ilegalidades e comprometer a legitimidade do processo tributário.

Concluiu defendendo que o lançamento de créditos tributários seja realizado exclusivamente por servidores legalmente habilitados (Auditores Fiscais), a fim de garantir a legalidade, evitar nulidades e assegurar conformidade com os princípios da administração pública.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

O Município apresentou seu contraditório na peça 33, esclarecendo que o Concurso Público nº 001/2024, regido pelo Edital nº 01/2024, foi homologado em 24/03/2025, possuindo validade de dois anos, prorrogável por igual período, conforme o art. 37, III, da Constituição Federal, e que a nomeação do aprovado ainda não ocorreu por razões de conveniência administrativa e planejamento orçamentário, estando dentro do prazo legal.

Informou que as funções de lançamento e fiscalização tributária estão sendo desempenhadas por servidor efetivo, Vandrecrézio Caetano da Silva, ocupante do cargo de Agente Administrativo e designado como Diretor do Departamento de Tributação e Fiscalização.

Destacou que a Lei Municipal nº 1.725/2022 (Plano de Cargos e Carreiras) autoriza expressamente que o cargo de Agente Administrativo execute atividades de lançamento, arrecadação e fiscalização tributária, afastando a hipótese de desvio de função.

Acrescentou que parecer jurídico da Procuradoria Municipal confirma a legalidade da atuação e que relatórios de arrecadação enviados ao Tribunal de Contas comprovam a regularidade e a inexistência de prejuízos à receita municipal.

Fundamentou que o direito subjetivo à nomeação apenas se configura quando há preterição ou violação da ordem de classificação, o que não ocorreu, e que a Administração detém discricionariedade para definir o momento da nomeação, observando critérios técnicos e disponibilidade financeira, conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná.

Ao final, requereu o recebimento da defesa com a juntada da portaria de nomeação do atual Diretor de Tributação e demais documentos comprobatórios, o reconhecimento da regularidade da atuação do servidor efetivo e o arquivamento da denúncia, por inexistência de ilegalidades, desvio funcional ou risco à arrecadação, reiterando que a nomeação do aprovado será realizada dentro do prazo de validade do concurso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

O denunciante contestou (peça 35) a defesa apresentada pelo Município de Terra Boa e o parecer da Procuradoria Municipal, que sustentam a possibilidade de Agentes Administrativos (cargo de nível médio) exercerem funções de constituição de crédito tributário, sob alegação de ausência de risco à arrecadação municipal.

A manifestação rebate tal entendimento, afirmando que as atividades de fiscalização e constituição de créditos tributários são funções típicas de Estado, privativas de Auditores Fiscais (cargo de nível superior, com previsão legal específica), exigindo conhecimento técnico em direito tributário, contabilidade e administração pública. Atribuir essas funções a servidores de nível médio configuraria grave desvio de função, violando os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, moralidade e concurso público (CF/88, art. 37).

Citou jurisprudência do STF, STJ, TJSP, TJMG, TRF4, TCE-PR e TCE-SC, todas no sentido de que a fiscalização tributária é privativa de servidores concursados para esse fim, não podendo ser exercida por cargos administrativos. Casos concretos de decisões do TCE-PR reforçam que funções de fiscalização exigem formação superior.

Destacou que, em Terra Boa, Agentes Administrativos vêm constituindo créditos tributários, inclusive a Secretária da Fazenda e outros servidores sem formação específica, contrariando normas e convênios — como o firmado com a Receita Federal para cobrança do ITR, que exige atuação de servidores habilitados.

A alegação municipal de falta de recursos para nomear Auditores Fiscais é refutada, apresentando-se uma lista de diversas contratações recentes em outras áreas, inclusive com concessão de gratificações, o que demonstra ausência de impedimento financeiro.

Concluiu que a prática atual compromete a legalidade e a segurança jurídica dos créditos tributários, sendo necessária a imediata nomeação de Auditores Fiscais aprovados em concurso público para restaurar a conformidade legal e a moralidade administrativa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (Instrução 244/25 – peça 38) constatou que havia, na estrutura administrativa, três cargos na área tributária com atribuições convergentes — Agente Administrativo (nível médio), Agente Fiscal de Tributos (nível médio) e Auditor Fiscal de Tributos (nível superior, com remuneração superior) —, verificando-se sobreposição de funções, inclusive na execução de atividades de maior complexidade.

Destacou que o entendimento já consolidado no âmbito do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas firmou-se no sentido de que as funções de fiscalização e arrecadação tributária devem ser exercidas por servidores de carreira específica e detentores de formação superior compatível, de modo a assegurar a profissionalização e a eficiência da administração tributária.

Concluiu que a manutenção da situação configura afronta a princípios constitucionais, notadamente ao disposto no art. 39, § 1º, da Constituição Federal, podendo acarretar nulidade dos atos praticados e responsabilização dos agentes envolvidos.

Diante do exposto, opinou pela procedência da denúncia, com a expedição de recomendação ao município para que: Institua Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, nos termos do art. 39, § 1º, da Constituição Federal; Revise as atribuições e requisitos dos três cargos existentes na área tributária, de forma a alinhá-los à complexidade, responsabilidade e qualificação exigidas para cada função; e Evite que servidores de determinado cargo desempenhem atividades exclusivas de outro, cessando a prática irregular constatada.

O Ministério Público de Contas (Parecer 734/25 – 5PC – peça 39) acompanhou integralmente as conclusões exaradas pela unidade técnica no tocante à necessidade de revisão das atribuições dos cargos que atuavam no âmbito do Fisco Municipal.

Acrescentou que o Município e o atual gestor não apresentaram motivos legítimos que justificassem a omissão na convocação dos candidatos aprovados para o cargo de Auditor Fiscal de Tributos, a despeito da expressa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

previsão, no edital, de uma vaga imediata e da premente necessidade de seu provimento, considerando tratar-se de cargo recém-criado e ainda vago.

Registrou que, na Mensagem ao Projeto de Lei nº 06/2024, que deu origem à Lei Municipal nº 1.782/2024, a própria administração reconheceu que a criação do cargo visava dar cumprimento à Constituição Federal e atender a recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, do próprio Ministério Público de Contas e da Controladoria Interna. Todavia, a justificativa posteriormente apresentada pela municipalidade limitou-se a alegações genéricas de "conveniência administrativa e planejamento orçamentário", sem que tivesse sido demonstrado qualquer impedimento concreto, seja de ordem orçamentária, seja administrativa, para o imediato provimento do cargo.

Ressaltou, ainda, que a administração não indicou previsão para o preenchimento da vaga, embora tenha procedido a diversas nomeações para outros cargos ofertados no mesmo certame.

Enfatizou que, embora sob a ótica da discricionariedade administrativa e do direito subjetivo do candidato aprovado dentro do número de vagas a nomeação pudesse ocorrer durante toda a vigência do concurso, no caso em apreço o que se discute é o interesse público envolvido no provimento do cargo efetivo de nível superior da carreira fiscal municipal, bem como a ausência de motivação idônea para a protelação de seu preenchimento.

Diante de tais fundamentos, opinou pela procedência da denúncia, manifestando-se favoravelmente à expedição das recomendações sugeridas pela unidade técnica, acrescidas de determinação para que, no prazo de 90 (noventa) dias, o Município de Terra Boa comprove a adoção de medidas destinadas ao provimento da vaga de Auditor Fiscal de Tributos ofertada no Concurso Público nº 01/2024, ressalvada a hipótese de comprovação de impedimento de ordem técnica.

Fundamentação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

A denúncia versa sobre a suposta omissão do Município de Terra Boa em prover o cargo efetivo de Auditor Fiscal de Tributos, criado pela Lei Municipal nº 1.782/2024 e ofertado com vaga imediata no Concurso Público nº 01/2024, no qual o denunciante foi aprovado em primeiro lugar. Alega-se que, apesar da existência de candidatos habilitados e da relevância das atribuições do cargo para a arrecadação municipal, as atividades de lançamento e fiscalização tributária vêm sendo desempenhadas por servidores de nível médio (Agentes Administrativos e Diretor de Tributação), em possível afronta às normas constitucionais e legais que reservam tais funções a integrantes de carreira específica, de nível superior, com risco de nulidade de atos, prejuízos ao erário e violação aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e do concurso público.

(i) Autonomia municipal X Discricionariedade administrativa na nomeação

A análise demonstra que a alegada omissão do gestor municipal não se trata de mero ato discricionário, mas de conduta que compromete a eficácia e a legalidade da administração tributária, violando preceitos constitucionais e legais em diferentes níveis.

Não se desconhece a relevância do princípio da autonomia municipal, previsto no artigo 30[2], da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local e para organizar, de forma autônoma, a prestação dos serviços públicos sob sua responsabilidade. Tal prerrogativa constitui elemento

[2] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

essencial do pacto federativo, assegurando a descentralização administrativa e a adequação das políticas públicas às peculiaridades de cada comunidade.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, reafirmou que a autonomia municipal não se limita à capacidade de auto-organização, mas abrange também a autoadministração e a autolegislação, dentro dos limites traçados pela Constituição. Nesse sentido, qualquer forma de intervenção ou ingerência externa deve observar estritamente as balizas constitucionais, a fim de não comprometer a autogestão municipal.

A preservação dessa competência garante que as decisões administrativas e normativas sejam tomadas por autoridades que, por estarem mais próximas da realidade local, dispõem de melhores condições para identificar e atender as necessidades específicas da população, promovendo soluções mais efetivas e condizentes com a realidade socioeconômica do ente federativo.

Contudo, tal prerrogativa não é absoluta e deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente os previstos no artigo 37 da Carta Magna.

No tocante à nomeação de candidatos aprovados em concurso público, a jurisprudência pacífica do STF[3] estabelece que, havendo vaga prevista no edital e necessidade de seu preenchimento, configura-se o direito subjetivo do aprovado à nomeação, não sendo admissível o adiamento imotivado sob o argumento genérico de conveniência administrativa. A discricionariedade administrativa, nesse contexto, encontra limite no dever de observância à legalidade, à moralidade e à motivação idônea dos atos administrativos.

No caso concreto, a própria Lei Municipal nº 1.782/2024, que alterou a Lei nº 1.725/2022, e a mensagem que a antecedeu reconheceram a necessidade do provimento imediato do cargo de Auditor Fiscal de Tributos, criado para atender recomendações desta Corte e do Ministério Público de Contas. A manutenção da vaga ociosa, aliada à delegação de suas atribuições a servidores sem habilitação legal, afasta a presunção de legitimidade da decisão administrativa e evidencia

[3] Tema 161
Tese: O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possui direito subjetivo à nomeação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

afronta aos princípios do concurso público, da eficiência e da legalidade. Assim, a autonomia municipal não pode ser invocada como escudo para perpetuar situação contrária ao interesse público e às normas constitucionais que regem o provimento de cargos públicos.

Portanto, embora a Administração possua discricionariedade para definir o momento da nomeação dentro do prazo de validade do concurso, tal margem não é absoluta. A previsão legal da vaga, a necessidade reconhecida quando da criação do cargo e a continuidade do exercício das atribuições por servidores não habilitados revelam ausência de motivação idônea para a postergação da nomeação, desvirtuando o interesse público e podendo configurar preterição indireta. A conveniência administrativa não pode justificar a manutenção de situação irregular.

A omissão do gestor em prover o cargo, sem justificativa plausível e diante de necessidade comprovada do serviço, configura ato ilegal.

(ii) Das competências e atribuições legais do cargo de Auditor Fiscal de Tributos

A legislação municipal atribuiu[4] ao Auditor Fiscal de Tributos — cargo de nível superior — competências estratégicas na constituição do crédito tributário, lançamento e fiscalização de tributos, o que demanda formação técnica específica,

GRUPO OCUPACIONAL PROFISSIONAL CARGO: AUDITOR FISCAL DE TRIBUTOS CARGA HORÁRIA: 40 horas semanais
REQUISITOS Ensino Superior em Ciências Contábeis, Ciências Econômica, Direito ou Administração, Registro no Conselho de Classe correspondente e CNH A/B

Atribuições
- Planejar, coordenar, controlar e executar todas as etapas de fiscalização direta dos tributos municipais e daqueles cuja receita seja, no todo ou em parte, por determinação legal ou constitucional, atribuída ao Município; - Supervisionar, assessorar, dar assistência e planejar a ação fiscal; - Dar consultoria e orientação tributária aos órgãos julgadores no âmbito administrativo e aos procuradores municipais, responsáveis pelo executivo fiscal; - Exercer a gestão de projetos relacionados à administração tributária, sobretudo no que diz respeito à modernização e ao incremento da arrecadação; - Realizar planejamento estratégico da coordenação da administração tributária, bem como outras atividades ou funções que venham a ser criadas por lei ou regulamento; - No desempenho das atribuições elencadas, o servidor deverá desenvolver as seguintes atividades: a) Constituir, mediante lançamento por homologação e de ofício, os créditos tributários; b) Propor alterações, modificações e revisões de lançamentos, referentes a Tributação Municipal; c) Executar procedimentos fiscais, participando de pesquisas e investigações fiscais, junto a empresas no âmbito Municipal; d) Realizar diligências para averiguação da existência da estrutura operacional da empresa dentro e fora do Município; e) Efetuar vistorias e auto de infrações, bem como fornecer informações nos processos administrativos e judiciais; f) Exercer as atividades fiscalizatórias de tributos municipais exercendo amplamente a fiscalização nas empresas e prestadoras de serviços; g) Desenvolver a política tributária do Município nas suas atividades de lançamento, arrecadação e fiscalização de tributos e rendas; - Manter as normas de cordialidade, educação e respeito com colegas, subordinados e munícipes; - Dirigir, quando habilitado, veículo oficial do Município para deslocamento em cumprimento das funções ou atividades inerentes ao respectivo cargo; - Obedecer às normas e procedimentos de segurança do trabalho, utilizando equipamentos de proteção; - Garantir a confidencialidade das informações de sua área e da Administração Municipal; - Buscar constantemente o autodesenvolvimento de acordo com as necessidades de sua função e suas expectativas de carreira; - Desempenhar outras tarefas que, por suas características, se incluam na sua esfera de competência, conforme necessidade ou a critério de seu superior.

4

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

alinhada à complexidade da função. Tais atribuições são funções típicas de Estado, conforme entendimento consolidado na doutrina e jurisprudência, e devem ser desempenhadas por servidores de carreira própria, recrutados por concurso público específico, com exigência de qualificação compatível.

O cerne da questão não está na denominação do cargo, mas na natureza das atribuições exercidas. A lei municipal não pode, por meio de nomenclatura ou exigência de nível médio, alterar a essência de uma função que a Constituição e a jurisprudência reconhecem como complexa e exclusiva de Estado.

(iii) A Essencialidade da Atividade Fiscal e do Lançamento Tributário como Ato Privativo de Autoridade Qualificada

A administração tributária — que abrange a fiscalização e o lançamento de tributos — não constitui uma atividade administrativa comum, mas função típica e exclusiva de Estado. Essa característica é essencial para compreender por que o cargo de Auditor Fiscal, por sua própria natureza, exige formação de nível superior. Tal requisito não é mera formalidade, mas condição indispensável para assegurar a legalidade, a eficiência e a segurança jurídica do sistema fiscal.

A Constituição Federal de 1988 fundamenta essa exigência. Em seu artigo 37, inciso XXII[5], estabelece que a administração tributária é atividade essencial ao funcionamento do Estado e de exercício exclusivo deste. Tal classificação eleva a fiscalização e a arrecadação ao patamar de atos soberanos, que não podem ser delegados a qualquer pessoa, devendo ser desempenhados por agentes investidos de autoridade e competência técnica adequadas.

[5] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(...)
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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

No mesmo sentido, o artigo 142[6] do Código Tributário Nacional define o lançamento como procedimento administrativo que "compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário". Trata-se, portanto, de ato dotado de efeitos jurídicos diretos e relevantes.

Importa destacar que, nesse contexto, “autoridade administrativa” não se refere a qualquer servidor público, mas àquele devidamente qualificado. A complexidade do lançamento, que envolve análise contábil, interpretação da legislação e aplicação de sanções, exige formação técnica ou jurídica compatível.

A ausência dessa qualificação implica vício de competência, tornando o ato administrativo nulo. Assim, um auto de infração lavrado por servidor sem habilitação legal carece de validade, fragiliza a atuação do Fisco e pode acarretar perda de arrecadação para o município.

(iv) Do Desvio de Função e do Vício de Competência dos Atos de Lançamento

A denúncia aponta que atividades de lançamento e fiscalização tributária vêm sendo realizadas por servidores de nível médio, quando deveriam ser desempenhadas por Auditores Fiscais. Tal situação configura possível desvio de função e afronta ao princípio da legalidade administrativa.

A designação de profissionais sem a formação exigida compromete a validade de atos como lançamentos tributários e fiscalizações, podendo acarretar nulidade, prejuízos à arrecadação e insegurança jurídica. Também coloca em risco convênios, como o celebrado com a Receita Federal para fiscalização do ITR, que exige atuação de servidores legalmente habilitados.

A exigência de nível superior decorre dos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e legalidade. Funções complexas, que envolvem análise contábil, interpretação legislativa e aplicação de sanções, demandam qualificação

[6] 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.
Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

técnica e jurídica. O exercício dessas atribuições por servidores sem preparo adequado reduz a eficácia da fiscalização, fragiliza o combate à sonegação fiscal e ao planejamento tributário abusivo, além de gerar perdas de receita que poderiam ser revertidas em políticas públicas essenciais.

A omissão na nomeação de Auditores Fiscais e a atribuição de suas funções a servidores de nível médio violam o art. 39, § 1º[7], da Constituição Federal, que exige compatibilidade entre remuneração, atribuições e grau de complexidade do cargo. Tal prática distorce a finalidade da norma constitucional e enfraquece a capacidade do município de exercer plenamente sua competência tributária.

Em síntese, a exigência de nível superior para a atividade fiscal não é mera formalidade, mas imposição legal e instrumento de boa gestão, assegurando que o poder tributário seja exercido com segurança, eficiência e justiça, em conformidade com a Constituição e a legislação brasileira.

Diante dos elementos constantes nos autos, impõe-se determinar ao Município:

(i) a revisão das atribuições e requisitos dos cargos da área tributária, assegurando correspondência entre complexidade e qualificação exigida;

(ii) a cessação da prática de designar servidores de nível médio para funções privativas de Auditor Fiscal; e

(iii) a adoção, no prazo estabelecido, de medidas para o provimento do cargo de Auditor Fiscal de Tributos, observadas restrições legais e orçamentárias devidamente comprovadas, sob pena de responsabilização.

Ante o exposto, voto:

---

[7] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADI nº 2.135)
(...)
§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

- Pela procedência da denúncia, determinando ao Município de Terra Boa que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote as providências necessárias ao provimento do cargo de Auditor Fiscal de Tributos, ofertado no Concurso Público nº 01/2024, ressalvada a hipótese de comprovado impedimento de ordem técnica ou orçamentária, devidamente justificado;

- Por recomendar ao Município que:

a) Revise as atribuições e requisitos dos cargos da área tributária, a fim de adequá-los à complexidade e à qualificação exigida para o seu exercício, observando o disposto no art. 39, § 1º, da Constituição Federal;

b) Cesse a prática de atribuir a servidores de nível médio funções privativas do cargo de Auditor Fiscal de Tributos – nível superior;

c) Institua o Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, nos termos do art. 39, § 1º, da Constituição Federal.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – Julgar **PROCEDENTE** a denúncia, **determinando** ao Município de Terra Boa que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote as providências necessárias ao provimento do cargo de Auditor Fiscal de Tributos, ofertado no Concurso Público nº 01/2024, ressalvada a hipótese de comprovado impedimento de ordem técnica ou orçamentária, devidamente justificado;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H

II - **recomendar** ao Município que:

(i) revise as atribuições e requisitos dos cargos da área tributária, a fim de adequá-los à complexidade e à qualificação exigida para o seu exercício, observando o disposto no art. 39, § 1º, da Constituição Federal;

(ii) cesse a prática de atribuir a servidores de nível médio funções privativas do cargo de Auditor Fiscal de Tributos – nível superior;

(iii) institua o Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, nos termos do art. 39, § 1º, da Constituição Federal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS 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, 9 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HH7H