
NOTA TÉCNICA AFAMESC 01/2026

ASSUNTO: ORGANIZAÇÃO DA CARREIRA TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS

DESTINATÁRIOS: Administrações Tributárias dos Municípios do Estado de Santa Catarina, Prefeitos e Vereadores, órgãos públicos de controle e do Judiciário

EMENTA: Organização da carreira tributária municipal. Administração tributária como função essencial ao Estado. Exercício exclusivo por servidores de carreira específica, com ingresso por concurso público e exigência de nível superior. Vedação a cargos genéricos e à contratação temporária para atividades de fiscalização e lançamento tributário. Diretrizes para reestruturação das carreiras municipais à luz da Constituição Federal, da jurisprudência do STF e da Reforma Tributária.

INTRODUÇÃO:

No cumprimento de sua missão, a Associação dos Fiscais e Auditores Tributários Municipais do Estado de Santa Catarina (AFAMESC), por meio desta Nota Técnica, consolida e torna pública sua posição institucional sobre a essencial estruturação das Administrações Tributárias Municipais. Alinhada à sua visão de fortalecer a autonomia funcional dos fiscais e auditores tributários municipais e contribuir para o aprimoramento e fortalecimento dos municípios e do Estado de Santa Catarina, este documento visa estabelecer diretrizes claras e juridicamente robustas, fundamentadas na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e demais Tribunais pátrios, bem como no posicionamento de Tribunais de Contas e do Ministério Público. De forma particular, a AFAMESC enfatiza:

(I) a exigência de **escolaridade mínima de nível superior** para o ingresso na carreira tributária municipal;

(II) a **definição dessa carreira como carreira específica**, vinculada às funções típicas da Administração Tributária;

(III) inviabilidade de contratação sem concurso público, via processo seletivo por prazo determinado.

Essa medida encontra pleno respaldo na Constituição Federal, especialmente nos princípios da **legalidade, eficiência e especialidade**, que regem a Administração Pública (art. 37, caput), bem como na determinação expressa de que a Administração Tributária seja exercida por **servidores de carreiras específicas** (art. 37, XXII). Além disso, alinha-se às exigências contemporâneas impostas pela **Reforma Tributária**, promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pelas Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026.

No plano infraconstitucional, a orientação também se encontra em sintonia com o disposto na **Instrução Normativa TCE/SC nº 36/2024**, que em seu art. 7º, §1º, estabelece de forma categórica que a constituição regular do crédito tributário — etapa indispensável à sua exigibilidade — deve ser realizada por **servidor integrante de carreira específica**.

Cumpre destacar a diretriz consolidada pelo **Ministério Público de Santa Catarina**, no âmbito do **Programa Saúde Fiscal**, por meio da **Nota Técnica nº 01/2018**, a qual reforça a imprescindibilidade de se assegurar profissionalização, técnica e independência funcional à atividade de fiscalização tributária, como forma de garantir tanto a justiça fiscal quanto a sustentabilidade financeira dos entes municipais.

Ainda citamos o **Ministério Público de Contas de Santa Catarina** que abordou o tema na Representação n. MPC-GPCF 03/2025 - Auditoria sobre a estrutura e o funcionamento das administrações tributárias municipais em Santa Catarina, onde destaca a necessidade de eficiência e profissionalização das administrações municipais, com a segregação de funções que hoje se encontram acumuladas em cargos genéricos de fiscais, e a recomendação de padronização da nomenclatura. Dessa forma, esta recomendação reforça que apenas com carreiras estruturadas, qualificadas e legalmente organizadas os municípios poderão exercer de forma eficiente e legítima a administração tributária, preservando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, sobretudo, do concurso público.

DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E SEUS SERVIDORES FISCAIS

A administração tributária constitui função essencial ao Estado, dotada de precedência em relação aos demais setores administrativos, conforme expressamente prevê o art. 37, XVIII, da Constituição Federal:

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:

(...)

XVIII – a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei.

Essa precedência, somada à natureza técnica da função, exige que a direção e a execução das atividades tributárias sejam exercidas exclusivamente por servidores dotados de competência específica, devidamente aprovados em concurso público e integrados às carreiras criadas por lei para esse fim. Trata-se de exigência constitucional que visa assegurar profissionalismo, imparcialidade e a necessária independência funcional.

O desempenho das funções tributárias, portanto, não pode ser delegado a agentes estranhos às carreiras específicas. Cabe apenas aos servidores efetivos, investidos de autoridade legal, encarnar o próprio Estado na prática dos atos de fiscalização e lançamento tributário, devendo atuar com neutralidade, autonomia e vedação absoluta a ingerências externas de natureza política ou administrativa.

Tal comando é reforçado pelo **art. 37, XXII, da Constituição Federal**, que confere tratamento diferenciado à administração tributária:

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.

O constituinte, ao reconhecer expressamente a administração tributária como função essencial ao funcionamento do Estado, atribuiu-lhe posição de destaque, reforçada pela previsão de recursos prioritários para sua manutenção e pela vinculação da receita própria dos impostos a esse fim (art. 167, IV, CF/88). A Carta Magna, assim, garante não apenas a autonomia financeira, mas também a atuação qualificada e exclusiva de servidores de carreiras específicas.

A atividade de fiscalização tributária configura típica **Carreira de Estado**, por demandar dedicação exclusiva, elevado conhecimento técnico-jurídico e independência funcional. Sua complexidade normativa exige servidores de nível superior, aptos a exercer funções que vão desde a constituição do crédito tributário por meio do lançamento até a garantia da arrecadação, essencial para a sustentabilidade das políticas públicas.

Esse entendimento decorre de interpretação sistemática da Constituição Federal:

os **arts. 145 a 156** disciplinam o Sistema Tributário Nacional, evidenciando a centralidade da arrecadação para a autonomia financeira da União, Estados e Municípios;

- o **art. 37, caput**, impõe à Administração Pública a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- o **art. 37, XXII**, reconhece a essencialidade da função e exige carreiras específicas, além de prever a atuação integrada e o compartilhamento de informações fiscais.

Em complemento, o **Código Tributário Nacional**, em seus arts. 142 e 145, dispõe que a constituição do crédito tributário (lançamento) é atribuição exclusiva da autoridade administrativa legalmente competente, exigindo formação técnica e independência.

Na mesma linha, a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)** reforça a necessidade de cada órgão atuar nos limites de sua competência, com pessoal qualificado e meios adequados, assegurando a eficiência arrecadatória e a responsabilidade na gestão fiscal.

Assim, a Constituição, a legislação infraconstitucional e a lógica do sistema tributário convergem para afirmar que a administração tributária deve ser exercida de forma técnica, independente e exclusiva por servidores de carreiras específicas, garantindo a impessoalidade dos atos, a segurança jurídica e a efetividade da arrecadação em benefício da sociedade.

DA REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA

A reestruturação das carreiras tributárias no Brasil encontra-se diretamente vinculada às inovações introduzidas pela recente Reforma Tributária, especialmente pelas Lei Complementares nº 214/2025 e 227/2026, que não apenas instituíram órgãos e instâncias referentes aos novos tributos, mas também ampliaram de maneira significativa as competências e responsabilidades da administração tributária municipal. Neste sentido, a recém aprovada LC 227/2026 estabelece regras claras para o exercício da competência tributária sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) pelos entes federados, especialmente em relação às atividades de fiscalização e lançamento. Vejamos:

Art. 4º Compete ao CGIBS coordenar, com vistas à integração entre os entes federativos, as **atividades de fiscalização do cumprimento das obrigações principal e acessórias relativas ao IBS**, realizadas pelas **administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, vedada a segregação de fiscalização entre esferas federativas por atividade econômica, porte do sujeito passivo ou qualquer outro critério.

[...]

§ 5º As atividades a que se refere este artigo **serão exercidas exclusivamente por autoridades fiscais integrantes das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**.

[...]

§ 8º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, **considera-se autoridade fiscal o servidor ocupante de cargo efetivo de carreira específica instituída em lei dotado da competência cumulativa para fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias principal e acessórias e para constituir o crédito tributário**.

Note-se que a lei tratou inclusive de conceituar e atribuir requisitos à autoridade fiscal, apta a exercer as atividades de fiscalização das obrigações relativas ao IBS, conforme a redação do § 8º acima transcrito: a) servidor ocupante de **cargo efetivo**; b) **carreira específica** instituída em lei; c) com **competência cumulativa para fiscalizar e para constituir o crédito tributário**.

Esse movimento de transformação está igualmente ancorado na **Emenda Constitucional nº 132/2023**, a qual determinou a elaboração da Lei Orgânica Nacional das Administrações Tributárias. Esse diploma, de caráter estruturante, terá a função de uniformizar regras sobre carreiras, competências e prerrogativas dos fiscos em todas as esferas federativas, assegurando maior harmonia institucional, fortalecimento da profissionalização e padronização de prerrogativas essenciais ao pleno exercício da função tributária.

Assim, a reforma em curso não se limita a ajustes normativos pontuais, mas promove verdadeira reconfiguração do modelo de Administração Tributária brasileira, conferindo-lhe maior unidade, capacidade técnica e respaldo jurídico para enfrentar os novos desafios de um sistema tributário mais complexo, integrado e orientado à eficiência arrecadatória e à justiça fiscal.

Neste sentido, e visando estabelecer parâmetros para uma primeira homogeneização das carreiras municipais passamos a abordar o tema de reestruturação iniciamos citando:

- A) Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da **ADI 4233 / BA5**, fixando que 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 seus servidores, da qual não decorre, em linha de princípio, qualquer inconstitucionalidade. Precedentes.”***;
- B) Parecer emitido pela Procuradoria-Geral da República na citada **ADI 4233 / BA**, assentando que ***“o requisito de curso superior para os novos candidatos àquele cargo não encontra óbice constitucional”***, e que ***“o só fato de, no futuro, o cargo vir a ser ocupado por pessoas detentoras de nível superior de escolaridade não traduz provimento derivado”***;
- C) Decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da **ADI 4303 / RN**, estabelecendo, nos termos do voto da relatora, Ministra Cármen Lúcia, que a alteração legislativa cuja redação ***se limita a alterar o requisito de formação*** (de nível médio para superior), sem modificar as atribuições, estrutura e denominação do cargo, ***não configura hipótese de provimento derivado ou burla ao concurso público***;
- D) Voto apresentado pelo Ministro Luiz Fux no julgamento da mesma **ADI 4303 / RN**, explicitando que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica exatamente em afirmar que ***“quando as atribuições coincidem, não há, na verdade, que se falar em provimento derivado”***;

E) No julgamento da **ADI 5510 / PR**, tendo por objeto de controle as Leis Complementares Estaduais paranaenses nº 92/2002 e 131/2010 – unificando os cargos de *Agente Fiscal 1, 2 e 3* em única carreira denominada “*Auditor Fiscal*”, com requisito de nível de escolaridade superior para ingresso –, a Suprema Corte considerou **constitucional** a unificação dos cargos de *AF-2* e *AF-1*, que exigiam ensino superior para provimento e **tinham atribuições semelhantes**, mas, em relação ao cargo de *AF-3*, julgou **INCONSTITUCIONAL** a legislação, por estabelecer que **servidores com nível médio** passassem a fazer parte de uma **nova carreira**, com **ATRIBUIÇÕES DISTINTAS** daquela para a qual **haviam sido aprovados**, em razão da clara **violação** à exigência constitucional de concurso público.

COM O FIM DE ORIENTAR OS MUNICÍPIOS NAS PRINCIPAIS SITUAÇÕES DE ALTERAÇÃO DOS CARGOS DA CARREIRA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA RELACIONAMOS AQUELAS QUE DEMANDAM SOLUÇÕES URGENTES E NA SEQUÊNCIA A RESPECTIVA RECOMENDAÇÃO:

- 1 - FISCAL GENÉRICO;
- 2 - FISCAL NÍVEL MÉDIO;
- 3 - FISCAL NÍVEL SUPERIOR – ALTERAÇÃO DE NOMENCLATURA DO CARGO;
- 4 - MAIS DE UM CARGO DE FISCAL NÍVEL SUPERIOR;
- 5 - MAIS DE UM CARGO DE FISCAL COM NÍVEIS DE ESCOLARIDADE DIFERENTES ENTRETANTO COM MESMAS FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES;
- 6 - MAIS DE UM CARGO DE FISCAL COM NÍVEIS DE ESCOLARIDADE, FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DISTINTAS;
- 7 - IRREGULARIDADE NA CRIAÇÃO DE NOVO CARGO COM AS ATRIBUIÇÕES DE OUTRO, MEDIANTE REDUÇÃO INDEVIDA DAS COMPETÊNCIAS PREEXISTENTES;
- 8 - IRREGULARIDADE DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA CARGO COM ATRIBUIÇÕES DE LANÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO.

RECOMENDAÇÃO INDIVIDUALIZADA E FUNDAMENTADA:

1 - FISCAL GENÉRICO

Nos municípios em que os fiscais acumulam atribuições estranhas à atividade tributária, impõe-se a necessária segregação de funções, de modo a adequar a estrutura administrativa às exigências constitucionais e legais. Nesse modelo, devem ser claramente distinguidos:

- os Fiscais Tributários, responsáveis pelas atividades próprias da administração tributária, e
- os demais fiscais, incumbidos de funções específicas em áreas diversas, como vigilância sanitária, obras, meio ambiente, posturas, entre outras.

Importa destacar que tal medida não implica criação de novos cargos ou aumento da estrutura funcional, mas apenas a devida separação e especialização das atribuições, conferindo a cada carreira o exercício das funções que lhe são próprias.

Essa delimitação é fundamental para assegurar a eficiência administrativa, a observância da legalidade e, sobretudo, a autonomia funcional da fiscalização tributária, que constitui carreira de Estado e deve atuar de forma independente, técnica e especializada, conforme prevê a Constituição Federal.

Neste sentido, o TJSP assim decidiu:

TJSP Ação direta de inconstitucionalidade nº 3003952-62.2025.8.26.0000

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROCEDÊNCIA.

I. Caso em Exame Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra dispositivos da Lei nº 4.313, de 16 de novembro de 2022, do Município de Orlândia, que criam o cargo de "**Fiscal Tributário e de Posturas**". Alega-se afronta à Constituição Estadual, especialmente ao artigo 115, inciso XX-A, que exige que a administração tributária seja exercida por servidores de carreiras específicas.

II. Questão em Discussão: A questão em discussão consiste em determinar se a **criação do cargo de "Fiscal Tributário e de Posturas", que aglutina atribuições tributárias e de posturas**, viola o artigo 115, inciso XX-A, da Constituição do Estado de São Paulo, que prevê a **administração tributária por carreiras específicas**.

III. Razões de Decidir: **A norma impugnada é incompatível com a exigência constitucional de carreiras específicas para a administração tributária,**

comprometendo princípios como moralidade, impessoalidade e eficiência. A fusão de cargos com atribuições distintas pode prejudicar a especialização necessária para o desempenho eficaz das funções, causando potencial prejuízo ao erário.

IV. Dispositivo e Tese: Ação julgada procedente. Modulação dos efeitos do resultado em 120 dias, ressalvada a irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé. Tese de julgamento: A administração tributária deve ser exercida por servidores de carreiras específicas. A fusão de cargos com atribuições distintas viola a especialização exigida pela Constituição Estadual.

Legislação Citada: Constituição do Estado de São Paulo, art. 115, inciso XX-A. Jurisprudência Citada: TJ/SP, ADI 2196233-33.2023.8.26.0000, Des. Rel. Vianna Cotrim, Órgão Especial, j. 04.10.2023; TJ/SP, ADI 2300648-04.2022.8.26.0000, Des. Rel. Aroldo Viotti, Órgão Especial, j. 05.07.2023.

Lei municipal deve prever critérios de transição que permitam aos servidores com funções mistas optar, conforme sua qualificação e perfil, pelo quadro tributário ou pelo não tributário, com a devida readequação formal de suas atribuições (LC 227 ART. 4º, §8º).

Nesta fase, para o momento, se procede pelo menos a esta alteração, sendo desejável também a adequação do nível de escolaridade, inclusive para os demais cargos não tributários.

2 - FISCAL NÍVEL MÉDIO

A complexidade decorrente da Reforma Tributária (EC 132/2023), especialmente no que se refere à criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), requer domínio técnico que se espera ser alcançado por meio de formação superior e permanente capacitação profissional.

Citamos a Nota Técnica 0001/2018/COT do Centro de Apoio Operacional da Ordem Tributária do Ministério Público do Estado de Santa Catarina onde foi manifesto o entendimento:

“A interpretação que se extrai desses dispositivos dirige tal categoria à uma categoria de agentes de Estado que, nos moldes do artigo 34, §§1º e 8º da Constituição, podem (deveriam) ser remunerados por subsídio, não mais se admitindo, **face a complexidade das funções exercidas, qualificação profissional inferior ao nível superior.**”

“A concluir as considerações no que diz respeito à qualificação do cargo efetivo que se almeja que seja, no âmbito municipal, a autoridade tributária, lembra-se que o conceito de carreira específica, exposto no art. 37, XXI, da CRFB/88, deve ser lido não apenas sob a ótica de que a administração tributária seja exercida por apenas uma carreira constante do quadro de servidores, mas que também, em atenção ao princípio da

eficiência administrativa (art. 37, caput, CRFB/88), seja exercida por servidores ocupantes de cargos efetivos cujas atribuições se limitem, a partir das disposições da lei que as criou, a atividades exclusivamente voltadas ao regular desempenho e exercício da administração tributária municipal. **De pouco adiantaria, entende-se, ter uma administração tributária exercida por apenas uma carreira específica (auditor fiscal ou fiscal de tributos), mas que esta, dentre suas atribuições previstas em lei, desempenhasse também outras tarefas administrativas, como comumente se vê em pequenos municípios, onde fiscais de obras são também os fiscais de posturas e de tributos.**

O Ministério Público de Contas do Estado do Paraná no Relatório de Análise Técnica – Administração Tributária dos Municípios – Servidores – Caderno 1 – 2025, traz os seguintes apontamentos:

“Pode-se considerar que à medida que o porte dos municípios aumente, maior a sua tendência de adotar a nomenclatura de auditor fiscal para os cargos de fiscalização tributária, o que pode indicar maior maturidade das administrações tributárias municipais de acordo com o porte dos municípios.”

“Este esforço das organizações de classe para unificar a terminologia dos fiscais tributários parece ser relevante na medida em que envolva também alterações relativas ao nível de escolaridade exigidos para o provimento, passando a ser de nível superior em áreas que tenham relação direta com a fiscalização tributária, tais como direito, contabilidade, economia, administração, tecnologia da informação, dentre outras. É o que se espera dada as expressas previsões constitucionais a respeito da atividade de fiscalização tributária.”

“O nível de escolaridade exigido para os cargos de fiscal tributário é de elevada relevância, pois impacta diretamente a eficiência arrecadatória e a gestão administrativa dos tributos municipais. Isso se deve ao caráter eminentemente técnico da matéria tributária, que demanda formação sólida, contínua e aprofundada por parte dos servidores públicos que atuam na área.”

Novamente o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná na recomendação administrativa nº 01/2025- GPG/MPC-PR assim entende:

“III. As legislações municipais que disciplinam a(s) carreira(s) específica(s) da administração tributária **devem prever, desde sua criação, ou por meio de atualização legislativa, a exigência de qualificação técnica de nível superior em Direito, Ciências Contábeis, Administração, Economia, Tecnologia de Informação, Engenharia, dentre outras formações que guardem afinidade com a temática da Administração Tributária, como requisito de investidura no(s) cargo(s),** a fim de concretizar o disposto no art. 37,

inc. II e art. 39, § 1º da Constituição Federal e no art. 33 da Constituição do Estado do Paraná;”

Adequar a escolaridade do cargo, alterando-a para nível superior, respeitando a irredutibilidade de remuneração (Art. 37, XV, CF/88) devendo haver ajustes referentes a perdas de incentivo à titulação.

3 - FISCAL NÍVEL SUPERIOR – ALTERAÇÃO DE NOMENCLATURA DO CARGO

Adequar a nomenclatura do cargo, alterando-a para **Auditor Fiscal da Receita Municipal**.

Tal alteração visa unificar a denominação do cargo para um mesmo nome facilitando o entendimento de todos as partes interessadas (contribuintes, funcionários de diversos órgãos, outras estruturas de vários níveis da administração tributária).

Aproveitar para clarificar todas as funções complementando e corrigindo a legislação face à nova realidade da reforma tributária. Apesar de não ser requisito essencial, pois o cargo já detém as competências necessárias, torna mais transparente a função do cargo.

Deve-se também discutir a estrutura remuneratória condizente com as atribuições do cargo.

4 - MAIS DE UM CARGO DE FISCAL NÍVEL SUPERIOR

Quando no Município existir mais de um cargo de nível superior da administração tributária com funções similares, deve-se proceder à unificação em carreira única.

No julgamento da **ADI 5510 / PR**, tendo por objeto de controle as Leis Complementares Estaduais paranaenses nº 92/2002 e 131/2010 – unificando os cargos de *Agente Fiscal 1, 2 e 3* em única carreira denominada “Auditor Fiscal”, com requisito de nível de escolaridade superior para ingresso – , a Suprema Corte considerou **constitucional** a unificação dos cargos de *AF-2* e *AF-1*, que exigiam ensino superior para provimento e **tinham atribuições semelhantes**, mas, em relação ao cargo de *AF-3*, julgou **INCONSTITUCIONAL** a legislação, por estabelecer que **servidores com nível médio** passassem a fazer

parte de uma **nova carreira**, com **ATRIBUIÇÕES DISTINTAS** daquela para a qual haviam sido aprovados, em razão da clara **violação** à exigência constitucional de concurso público.

5 - MAIS DE UM CARGO DE FISCAL COM NÍVEIS DE ESCOLARIDADE DIFERENTES, COM MESMAS FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES

Para estes casos, em que pese a orientação anterior, dada à identidade de funções e atribuições devidamente materializadas e comprovadas, deve-se proceder à unificação em carreira única.

No julgamento da **ADI 4151 / DF**, tendo por objeto de controle constitucionalidade na unificação de carreiras de Técnico do Tesouro Nacional e Analista Tributário da Receita Federal:

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. REFORMULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. **TRANSPOSIÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DO TESOUREIRO NACIONAL PARA O CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL. MEDIDA PROVISÓRIA 1.915/1999 E LEI FEDERAL 10.593/2002. TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL EM CARGO DE ANALISTA TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. REDISTRIBUIÇÃO DE CARGOS DA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA PARA A RECEITA FEDERAL DO BRASIL. LEI FEDERAL 11.457/2007. AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DA TRANSFORMAÇÃO A OUTROS CARGOS INICIALMENTE NÃO CONTEMPLADOS. EMENDA PARLAMENTAR. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO. VETO. SUPERAÇÃO DO VETO. LEI FEDERAL 11.907/2009. 1. A reestruturação de cargos públicos pressupõe a similitude entre as atribuições, a equivalência salarial e a identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos envolvidos. A transposição do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o cargo de Técnico da Receita Federal (Art. 9º da MP 1.915/1999 e Art. 17 da Lei 10.593/2002) não implicou em alteração substancial das atribuições dos cargos em questão. Constatada a absoluta identidade de atribuições e padrão remuneratório, a alteração tão somente do nível de escolaridade exigido para ingresso na carreira não implica, consideradas as particularidades do caso concreto, em provimento derivado de cargo público.**

Nos embargos de declaração da ADI 4151 / DF, o STF amplia o tema, esclarecendo a situação de fato:

“2. Nos autos da ADI 4616/DF, apreciada em conjunto com a presente ação direta, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da transformação do cargo de Técnico do Tesouro Nacional, de nível médio e cujas atribuições compreendiam atividades de média complexidade, no cargo de Analista Tributário da Receita Federal. 3. A partir do momento em que esta Corte reconheceu a

constitucionalidade da transformação do cargo de Técnico do Tesouro Nacional no cargo de Analista Tributário da Receita Federal, deveria ter dispensado semelhante tratamento ao cargo de Técnico Previdenciário, sob pena de violação do princípio da igualdade (Constituição, art. 5º). 4. O descrímen promovido pelo acórdão embargado entre o tratamento dispensado ao cargo de Técnico do Tesouro Nacional e o cargo de Técnico Previdenciário (i) distingue situações que não guardam diferenciação relevante entre si e (ii) opera diferenciação sem que haja qualquer fator distintivo que justifique a referida distinção de tratamento, o que importa em discriminação inconstitucional em desfavor da categoria dos Técnicos Previdenciários.

6 - MAIS DE UM CARGO DE FISCAL COM NÍVEIS DE ESCOLARIDADE, FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DISTINTAS

Caso as carreiras tenham funções e atribuições significativamente diferentes, devem ser mantidas como carreiras distintas, sendo possível alterar o nível de escolaridade do cargo de nível médio para superior, sem, contudo, promover à unificação dos cargos.

No julgamento da **ADI 5510 / PR**, tendo por objeto de controle as Leis Complementares Estaduais paranaenses nº 92/2002 e 131/2010 – unificando os cargos de *Agente Fiscal 1, 2 e 3* em única carreira denominada “*Auditor Fiscal*”, com requisito de nível de escolaridade superior para ingresso –, a Suprema Corte considerou constitucional a unificação dos cargos de *AF-2* e *AF-1*, que exigiam ensino superior para provimento e tinham atribuições semelhantes, mas, em relação ao cargo de *AF-3*, julgou **INCONSTITUCIONAL** a legislação, por estabelecer que servidores com nível médio passassem a fazer parte de uma nova carreira, com ATRIBUIÇÕES DISTINTAS daquela para a qual haviam sido aprovados, em razão da clara **violação** à exigência constitucional de concurso público.

7 - DA IRREGULARIDADE NA CRIAÇÃO DE NOVO CARGO COM AS ATRIBUIÇÕES DE OUTRO, MEDIANTE REDUÇÃO INDEVIDA DAS COMPETÊNCIAS PREEXISTENTES

Quando já existe cargo na área tributária com atribuições de lançamento e fiscalização, a criação de novo cargo que se apropria dessas mesmas funções — mediante a redução indevida das competências da carreira anterior — revela-se manifestamente irregular, por configurar usurpação das

atribuições do cargo originário, ofendendo os princípios da eficiência, da moralidade e do concurso público.

Seria suficiente que o ente municipal atualizasse, por meio de lei, os requisitos de investidura, elevando, por exemplo, o nível de escolaridade exigido para “curso superior completo”, sem que fosse necessária a criação de um novo cargo público.

Com efeito, a legislação municipal, especialmente a editada sob a sistemática pré-constitucional de 1988 e nos anos subsequentes, apresentava normas mais concisas, limitando-se, em muitos casos, a descrever genericamente as funções de lançamento e fiscalização dos tributos municipais. Em diversas localidades, a denominação “Fiscal de Tributos” já abarcava, por si só, a competência para atuar na fiscalização e lançamento de ISS, IPTU, ITBI, ITR, taxas, serviços vinculados ao movimento econômico, entre outros.

Não se pode, sob o pretexto de atualização funcional ou de aprimoramento técnico-legislativo — prática moderna que busca detalhar de forma minuciosa as atribuições dos cargos —, suprimir competências anteriormente exercidas, criando novos cargos como se tais funções nunca tivessem existido no âmbito municipal.

O Supremo Tribunal Federal consolidou firme entendimento sobre a matéria:

ADI 5510/PR (Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 05/04/2019):

“Não configura criação de novo cargo público, mas sim transformação e reestruturação de carreira já existente, sendo legítima a unificação de cargos que possuam a mesma natureza, atribuições e responsabilidades.”

ADI 4214/TO (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 11/02/2016):

“A unificação de cargos de fiscais tributários municipais, quando mantidas as atribuições essenciais, não viola o concurso público, representando medida de racionalização administrativa compatível com o art. 37 da Constituição.”

ADI 4233/BA (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 12/03/2015):

“É legítima a exigência de curso superior para ingresso em carreira da Administração Tributária, não configurando ofensa à isonomia ou ao concurso público.”

ADI 4303/RN (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 25/09/2014):

“A lei municipal pode **elevar o nível de escolaridade exigido para o ingresso em cargos públicos, **sem que isso implique afronta ao princípio do concurso público ou aos direitos dos atuais ocupantes.**”**

Assim, a eventual criação de novo cargo mediante a redução das competências de uma carreira preexistente afronta o princípio da isonomia e compromete a própria Administração Tributária Municipal, ao gerar insegurança jurídica e risco de nulidade de atos administrativos.

Nessas hipóteses, conforme entendimento consolidado pelo STF (ADIs 5510/PR e 4214/TO), a solução adequada é a unificação das carreiras, e não a criação indevida de novos cargos com atribuições já exercidas por servidores do quadro existente.

8 - IRREGULARIDADE DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA CARGO COM ATRIBUIÇÕES DE LANÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

A realização de processo seletivo simplificado para contratação temporária de Auditor/Fiscal Tributário revela-se manifestamente incompatível com a natureza jurídica do cargo e com a função estatal que ele representa.

O cargo de Auditor Fiscal integra a administração tributária, reconhecida pela Constituição Federal como atividade essencial ao funcionamento do Estado (art. 37, XXII, CF). Essa essencialidade não se limita à sua importância administrativa, mas à própria materialização da soberania fiscal e financeira do ente político, uma vez que é por meio da atividade tributária que o Estado obtém os recursos indispensáveis para a execução de políticas públicas e para a manutenção de seus serviços.

O art. 37, XVIII, da Constituição Federal estabelece que “a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei”. Tal precedência evidencia que o exercício da fiscalização e da administração tributária exige autonomia técnica e independência funcional, atributos que só podem ser conferidos a servidores efetivos, regularmente investidos em carreiras específicas criadas por lei, mediante concurso público.

Dessa forma, o exercício das funções típicas de auditoria e fiscalização tributária não pode ser delegado a terceiros nem exercido por servidores temporários, sob pena de violação direta aos dispositivos constitucionais supramencionados. O Auditor Fiscal atua em nome do Estado, encarnando a autoridade pública no exercício do poder de polícia fiscal, e detém acesso a informações protegidas por sigilo fiscal — o que impõe ainda maior rigor quanto à forma de ingresso e à estabilidade no cargo.

Ainda que o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal preveja a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, essa exceção não alcança as funções típicas de Estado, como as de auditoria e fiscalização tributária. Essas atividades são permanentes, indelegáveis e ininterruptas, não se enquadrando, portanto, em qualquer situação de sazonalidade ou urgência transitória que justificasse a adoção de vínculo precário.

A tentativa de suprir cargos de Auditor Fiscal por meio de processo seletivo temporário, além de violar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, caput, CF), constitui subterfúgio inconstitucional para burlar o dever de realização de concurso público, previsto no art. 37, II, da Constituição. Ademais, fragiliza a atuação do Fisco e compromete a credibilidade institucional da administração tributária, ao permitir que pessoas estranhas aos quadros permanentes da Fazenda Pública acessem informações sensíveis e exerçam poder de polícia sem as garantias e responsabilidades próprias do cargo efetivo.

Portanto, a contratação temporária de Auditores Fiscais configura medida juridicamente inviável e constitucionalmente vedada, por afrontar os princípios estruturantes da administração pública e desrespeitar a própria essência da função fazendária, que é típica de Estado e exige exercício por servidores de carreira específica, investidos por concurso público.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto nesta Nota Técnica, fica evidente a posição institucional consolidada da Associação dos Fiscais e Auditores Tributários Municipais do Estado de Santa Catarina (AFAMESC) em defesa da estruturação e profissionalização das Administrações Tributárias Municipais. A análise

pormenorizada das disposições constitucionais, infraconstitucionais e da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, bem como do posicionamento de órgãos de controle como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, converge para a imperativa necessidade de se observar diretrizes claras na organização das carreiras fiscais.

Reafirmamos que a Administração Tributária constitui uma função essencial ao Estado, dotada de precedência e que demanda o exercício por **servidores de carreiras específicas**, devidamente qualificados com **nível superior de escolaridade**. Esta exigência não é meramente formal, mas substancial, garantindo a necessária tecnicidade, imparcialidade e **independência funcional** para o desempenho de atribuições complexas, como a constituição do crédito tributário e a fiscalização, cruciais para a justiça fiscal e a sustentabilidade financeira dos municípios.

A **Emenda Constitucional nº 132/2023** e a legislação complementar dela decorrente (Leis Complementares nº 214/2025 e 227/2026, ao reconfigurarem o Sistema Tributário Nacional, apenas acentuam a urgência e a relevância de se adequar as estruturas municipais a um modelo de Administração Tributária mais moderno, eficiente e juridicamente seguro. A futura Lei Orgânica Nacional das Administrações Tributárias reforçará essa padronização, mas os municípios já devem atuar proativamente.

As situações abordadas e as soluções recomendadas nesta Nota Técnica servem como um guia fundamental para os gestores municipais, orientando-os sobre a **segregação de funções** (evitando o "fiscal genérico"), a **adequação do nível de escolaridade** dos cargos, a **unificação de carreiras** com funções similares, a **manutenção de carreiras distintas** quando as atribuições são diversas, e a **irregularidade de processos seletivos temporários** para funções típicas de fiscalização e lançamento tributário.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, exemplificada em decisões como as ADIs 4233/BA, 4303/RN e 5510/PR, é inequívoca ao cancelar a reestruturação de carreiras que visam ao aprimoramento da Administração Tributária, desde que respeitados os princípios do concurso público, da isonomia e da irredutibilidade de remuneração, e que não haja desvirtuamento das atribuições ou provimento derivado de cargos. Igualmente, é clara ao coibir práticas que configurem usurpação de competências ou burla à exigência de servidores efetivos.

Em suma, a AFAMESC reitera seu compromisso com o fortalecimento das Administrações Tributárias Municipais, fornecendo, por meio desta Nota Técnica, um arcabouço jurídico e técnico robusto. A implementação destas diretrizes assegurará que os municípios possam exercer sua competência tributária com a máxima **eficiência, legalidade e segurança jurídica**, em benefício da arrecadação necessária para as políticas públicas e da proteção dos direitos dos contribuintes, consolidando uma gestão fiscal responsável e alinhada aos preceitos constitucionais e às exigências da contemporaneidade.

Blumenau, 30 de janeiro de 2026

Jorge Alfredo Diener
Diretor Jurídico

Márcia Zilá Longen
Presidente