



RECOMENDAÇÃO MPC-RS Nº 001/2026

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, pelo seu Procurador-Geral, no uso de suas funções institucionais previstas na **Constituição Federal** (artigos 127 e 130^[1]), em normas aplicáveis ao Ministério Público em geral (LC nº 75/93^[2] e Lei Estadual nº 7.669/82), na **Lei Estadual nº 15.943/2023** (artigo 6º^[3]), no Regimento Interno do Ministério Público de Contas, aprovado pela **Resolução MPC nº 7/2023** (art. 6º, inciso I e VIII^[4]), e na **Resolução MPC nº 8/2023** (art. 8º, inciso III e art. 12^[5]).

CONSIDERANDO que a atuação preventiva em defesa do interesse público em geral e dos interesses subjetivos dos cidadãos se impõe, sempre que possível, como forma de garantir a satisfação do bem-estar social;

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88);

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público zelar pela proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inciso III);

CONSIDERANDO que cabe ao **Ministério Público expedir recomendações**, visando aos bens cuja defesa lhe cabe promover, **fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis** (LC 75/93, artigo 6º, inciso XX; e Resolução MPC nº 08/2023, artigo 8º, inciso III, e art. 12);

CONSIDERANDO que 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;

CONSIDERANDO as inovações trazidas pela **Emenda Constitucional nº 132/2023** e pela **Lei Complementar nº 214/2025**, referentes à Reforma Tributária, bem como a oportunidade de os órgãos de controle externo apresentarem recomendações destinadas a fomentar boas práticas administrativas para a adequada observância do novo marco legal;

CONSIDERANDO o conjunto de atribuições e competências conferidas à administração tributária dos Municípios pela Lei Complementar n.º 214/2025, que instituiu o **Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**, a **Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS)** e o **Imposto Seletivo (IS)**, bem como criou o Comitê Gestor do IBS, ampliando e redefinindo responsabilidades técnicas e operacionais da gestão fiscal municipal;

CONSIDERANDO o conteúdo da **Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRBCNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-ANTC nº 03/2024**, especialmente quanto às orientações para o compartilhamento de informações e boas práticas sobre a Reforma Tributária com os jurisdicionados;

CONSIDERANDO o teor da **Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOMAUDICON-AMPCON-ANTC Nº 01/2026**, que alerta aos Tribunais de Contas brasileiros sobre a necessidade de atuação estruturada, coordenada e cooperativa no novo modelo tributário, a partir das competências de controle externo introduzidas pela Reforma Tributária para os Tribunais de Contas estaduais, distrital e municipais;

CONSIDERANDO a relevante ação adotada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná (MPC-PR), por meio da Recomendação Administrativa n.º 01/2025-GPG/MPC-PR, publicada no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná de 25 de julho de 2025, assim como pelo

Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG), por intermédio da Recomendação Conjunta n.º 01/2026/PG/SUBPG/MPC, de 12 de março de 2026, passíveis de replicação no âmbito do controle externo gaúcho;

CONSIDERANDO o disposto no art. 37, inciso XXII, da CF/88 (na redação dada pela EC n.º 42/2003[6]), segundo o qual as **administrações tributárias** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios** constituem **atividades essenciais ao funcionamento do Estado**, que devem ser exercidas por **servidores de carreiras específicas**;

CONSIDERANDO que a Resolução TCE/RS n.º 1.142/2021, artigo 2º, VI, a, estabelece que a ausência de estrutura tributária e fazendária mínima que atenda às exigências constitucionais previstas para funcionamento e realização das atividades de gestão poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável ou favorável, com ressalvas, sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO que as atividades de fiscalização tributária exigem conhecimentos específicos em matéria tributária, contábil e jurídica, incompatíveis com a formação de nível médio;

CONSIDERANDO que a criação de cargos integrantes das carreiras específicas da administração tributária demanda a previsão em lei da exigência de qualificação técnica de nível superior, em consonância com os artigos 37, inciso II[7], e 39, §1º[8], da CF/88;

CONSIDERANDO que, sob o ponto de vista da gestão fiscal e do equilíbrio das contas públicas, a Lei Complementar n.º 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — dispõe, em seu artigo 11, que a gestão dos tributos, incluindo a instituição, previsão e efetiva arrecadação, é requisito essencial da gestão fiscal responsável, sendo também fundamental que a Administração Municipal, em observância ao princípio da eficiência, promova ações no sentido de qualificar a estrutura da administração tributária;

CONSIDERANDO o disposto no art. 3.º da Emenda Constitucional n.º 132/2023, instituindo que o art. 37 da CF/88 passará a vigorar, a partir de 2027, com alterações decorrentes da inclusão dos §§ 17 e 18[9], cuja implementação demandará a edição da Lei Orgânica Nacional das Administrações Tributárias, estabelecendo as linhas gerais da estrutura organizacional do fisco em todo o país, com dispositivos que tratarão sobre suas competências, direitos, deveres e prerrogativas, assim como definirão as carreiras e os cargos que comporão as Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observando-se, em termos de teto remuneratório, o limite aplicável aos servidores da União;

CONSIDERANDO a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI n.º 4.233/BA, estabelecendo 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 aos seus servidores, da qual não decorre, em linha de princípio, qualquer inconstitucionalidade”*[10];

CONSIDERANDO que a alteração da legislação municipal existente – a fim de estabelecer o requisito de nível superior para o ingresso no cargo da administração tributária –, que implicar a modificação da estrutura da carreira ou as atribuições do cargo, impede a equiparação, transposição, transformação e/ou enquadramento dos servidores em atividade admitidos com a exigência de nível médio, sob pena de caracterização do ilegal provimento derivado e de burla ao concurso público, conforme entendimento do STF na apreciação da ADI n.º 4.303/RN[11] e da ADI n.º 5.510/PR[12];

CONSIDERANDO que o Ministério Público de Contas instaurou o Procedimento Preparatório n.º 001140-0220/26-7, cujo objetivo é acompanhar os procedimentos adotados pelos Municípios no sentido de implementar ações para o aperfeiçoamento da estrutura administrativa municipal;

RECOMENDA

aos **Prefeitos e Chefes das Unidades Centrais de Controle Interno** dos municípios do

Estado do Rio Grande do Sul, com ciência aos Procuradores-Gerais , bem como aos **Chefes dos Legislativos Municipais**, que **adotem as medidas necessárias para adequar a estrutura de cargos e salários existentes no Município, em especial os relativos à estrutura de pessoal da administração tributária municipal**, observadas as seguintes diretrizes:

I – O Município deve instituir **carreira específica** no respectivo quadro de cargos, responsável pela **administração tributária**, por se tratar de atividade essencial ao funcionamento do Estado, nos termos do art. 37, inc. XXII, da CF/88. A ausência de servidores de carreira específica, além de contrariar a disposição constitucional citada, vai de encontro ao princípio da eficiência previsto no *caput* do artigo 37 da Carta Federal;

II – Atualização da legislação municipal para que as funções típicas da administração tributária municipal, consistentes nas atividades de fiscalização, controle e arrecadação de tributos, sejam exercidas por servidores investidos em cargo de qualificação técnica de nível superior e, preferencialmente, sob a nomenclatura de **Auditor Fiscal da Receita Municipal**;

III – A consecução das **atividades finalísticas** inerentes à administração tributária deve ser desempenhada exclusivamente por **servidores da carreira**, regularmente aprovados em concurso público, sendo vedado o exercício de tais atividades por servidores admitidos por meio de cargos em comissão;

IV – O Município deve **promover e estimular a capacitação** de seus servidores, consoante preconiza o art. 39, § 7º [\[13\]](#), da Constituição Federal;

V – Avaliar a conveniência de instituir, no âmbito de suas estruturas organizacionais, unidade técnica especializada ou núcleo permanente dedicado à fiscalização e ao acompanhamento das receitas públicas, especialmente às decorrentes do novo sistema tributário, com competências voltadas à análise dos impactos fiscais associados à transição tributária;

VI – Estimular a adoção de mecanismos de monitoramento dos impactos da Reforma Tributária sobre os contratos administrativos, bem como a inclusão, nos editais de licitação e instrumentos contratuais, de cláusulas que permitam refletir, em favor da Administração Pública, eventuais reduções da carga tributária incidente sobre o objeto contratado, em observância aos princípios da economicidade e da boa gestão dos recursos públicos; e

VII – O Município deve providenciar **adequada estrutura de Tecnologia da Informação** para o pleno atendimento das demandas referentes à administração tributária municipal.

O descumprimento desta Recomendação poderá ensejar a formulação de **Representação** pelo Ministério Público de Contas ao Tribunal de Contas do Estado ou ao Ministério Público do Estado, para eventuais providências em suas esferas de atuação.

Ressalva-se que a presente manifestação não constitui prejulgamento de quaisquer questões nela abordadas, e que venham a ser eventualmente objeto de debate nos foros judicial e administrativo, aí incluído o próprio Tribunal de Contas.

Porto Alegre, data da assinatura digital.

ÂNGELO GRÄBIN BORGHETTI,
Procurador-Geral.

[1] Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...) VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

[2] Art. 6º Compete ao Ministério Público da União: XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

[3] Art. 6º Aplicam-se ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado e a seus membros, subsidiariamente, no que couber, as disposições da legislação orgânica e estatutária aplicáveis ao Ministério Público do Estado e a seus integrantes.

[4] **Art. 6º** Ao Ministério Público de Contas compete: I - promover a defesa da ordem jurídica, na função de guarda da lei e fiscal de sua execução e requerendo, perante o Tribunal de Contas e seus jurisdicionados, os demais órgãos de controle e a Administração, as medidas e providências do interesse da juridicidade, da probidade e da eficiência da gestão governamental, bem como outras definidas em lei ou que decorram de suas funções; (...) VIII - regulamentar, por Resolução específica, a instauração, instrução e o arquivamento de Notícia de Fato e de Procedimento Preparatório;

[5] **Art. 8º** O Agente Ministerial oficiará nos autos, relatando as irregularidades e as ilegalidades encontradas durante a apuração e concluindo, fundamentadamente, dentre outros, por: (...) III - expedir Recomendação;

Art. 12. Os Membros do Ministério Público de Contas poderão expedir recomendações, devidamente fundamentadas, visando à melhoria dos serviços públicos, de relevância pública e de interesse coletivo, bem como com o intuito de resguardar os demais interesses, direitos e bens cuja salvaguarda lhes caiba promover.

[6] 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: (...) 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.

[7] (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[8] 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. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.

[9] Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) "Art. 37. § 17. Lei complementar estabelecerá normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo sobre deveres, direitos e garantias dos servidores das carreiras de que trata o inciso XXII do **caput**. § 18. Para os fins do disposto no inciso XI do **caput** deste artigo, os servidores de carreira das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sujeitam-se ao limite aplicável aos servidores da União." (NR)

[10] 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 aos 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 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.

(ADI 4233, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 28-04-2021 PUBLIC 29-04-2021)

[11] EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ART. 1º, CAPUT E § 1º DA LEI COMPLEMENTAR N. 372/2008 DO RIO GRANDE DO NORTE. 1. A reestruturação convergente de carreiras análogas não contraria o art. 37, inc. II, da Constituição da República. Logo, a Lei Complementar potiguar n. 372/2008, ao manter exatamente a mesma estrutura de cargos e atribuições, é constitucional. 2. A norma questionada autoriza a possibilidade de serem equiparadas as remunerações dos servidores auxiliares técnicos e assistentes em administração judiciária, aprovados em concurso público para o qual se exigiu diploma de nível médio, ao sistema remuneratório dos servidores aprovados em concurso para cargo de nível superior. 3. A alegação de que existiriam diferenças entre as atribuições não pode ser objeto de ação de controle concentrado, porque exigiria a avaliação, de fato, de quais assistentes ou auxiliares técnicos foram redistribuídos para funções diferenciadas. Precedentes. 4. Servidores que ocupam os mesmos cargos, com a mesma denominação e na mesma estrutura de carreira, devem ganhar igualmente (princípio da isonomia). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 4303, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05-02-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 27-08-2014 PUBLIC 28-08-2014)

[12] EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPOSIÇÃO. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PÚBLICOS. AUDITORES FISCAIS. ART. 37, II, DA CARTA FEDERAL. CONCURSO PÚBLICO. INOBSERVÂNCIA. ARTS. 156, I, II e III, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 92/2002 E AO ART. 150, I, II e III, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2010, AMBAS DO ESTADO DO PARANÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. SEGURANÇA JURÍDICA. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS

DO ACÓRDÃO EM MAIOR EXTENSÃO. 1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, em face dos arts. 150, I a VI e § 1º, e 156 da Lei Complementar nº 131, de 29.09.2010, e dos arts. 156, I a VI e § 2º, e 157 da Lei Complementar nº 92, de 05.07.2002, ambas do Estado do Paraná. As normas dispuseram sobre a reestruturação da carreira de Agente Fiscal da Coordenação da Receita do Estado do Paraná. 2. Nos termos do art. 27 da lei n.º 9.868/99 que autoriza, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, a restrição dos efeitos da declaração de sua inconstitucionalidade, modulo os efeitos da decisão (i) para que produza efeitos a partir de 2 (dois) anos contados da publicação da Ata deste julgamento; (ii) para preservar os atos praticados pelos servidores investidos irregularmente no cargo de Auditor Fiscal, inclusive nesse período de 2 (dois) anos; (iii) para congelar, na data da publicação da Ata deste julgamento, o valor nominal das remunerações dos servidores afetados pela decisão, até que a diferença recebida com base na lei ora declarada inconstitucional seja absorvida por aumentos futuros; (iv) para preservar as situações até aqui consolidadas exclusivamente para fins de aposentadoria, ou seja, os aposentados e os indivíduos que implementaram os requisitos para a aposentadoria até a data da publicação da Ata deste julgamento e, divergindo do Relator, modulo em maior extensão os efeitos da decisão, de modo a também (v) preservar as promoções concedidas na vigência das Leis Complementares nº 92/2002 e 131/2010 do Estado do Paraná, como também para preservar o quadro funcional dos agentes fiscais 3 que tiveram seus cargos transformados em auditores fiscais e os atos por eles executados. 3. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 156, I, II e III, da Lei Complementar nº 92/2002, e ao art. 150, I, II e III, da Lei Complementar nº 131/2010, ambas do Estado do Paraná, de modo a afastar qualquer aplicação que possibilite a investidura de outrora ocupantes do cargo de Agente Fiscal 3 (AF-3) em cargo de Auditor Fiscal. Modulação de efeitos em maior extensão.

(ADI 5510, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05-06-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-08-2023 PUBLIC 08-08-2023)

[13] 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. (...) § 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.



Documento assinado eletronicamente por **ÂNGELO GRÄBIN BORGHETTI**, Procurador do MPC, em 29/04/2026, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 10 da [Resolução nº 1.104, de 6 de fevereiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://portal.tce.rs.gov.br/sei-confere-assinatura>, informando o código verificador **0500709** e o código CRC **E57EEDC6**.