



## **PARECER JURÍDICO DE INSTRUÇÃO**

**Proposição: Projeto de Lei nº 205/2025**

**Autoria: Poder Executivo Municipal**

**Súmula:** Cria o cargo de provimento efetivo de Auditor Fiscal da Receita Municipal, Altera a Lei Municipal n.º 823, de 18 de outubro de 2013, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências.

Análise da constitucionalidade formal e material, competência legislativa municipal, iniciativa e legalidade da matéria referente à criação de cargo público efetivo na estrutura da Administração Direta. Exame de adequação do projeto ao art. 113 do ADCT, à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e à Lei Complementar nº 95/1998 (técnica legislativa). Análise quanto ao conflito funcional entre o novo cargo proposto e o cargo de Agente Fiscal existente na Lei Municipal nº 823/2013. Conclusão pela regularidade formal e regularidade material condicionada à complementação de demonstrativos e declarações orçamentárias e correções de redação normativa.

### **Do relatório.**

1. Trata-se de Projeto de Lei Ordinária nº 205/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por objeto a criação do cargo efetivo de Auditor Fiscal da Receita Municipal, no âmbito da estrutura administrativa do Município de Corbélia.

2. O projeto promove a alteração da Tabela 3 – Grupo Ocupacional Superior (GOS), constante do Anexo I e alteração do Manual de Ocupações constante do Anexo V, ambos da Lei Municipal nº 823, de 18 de outubro de 2013, que dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais.

3. O art. 1º do projeto institui o novo cargo; o art. 2º insere o cargo na tabela da Lei Municipal nº 823, de 2013, definindo a quantidade de vagas, carga horária, referência inicial, nível de escolaridade e áreas de formação exigidas.

4. O art. 3º introduz no “Manual de Ocupações”, que contém descrição detalhada das atribuições e competências do novo cargo, incluindo funções de fiscalização, orientação de contribuintes, emissão de pareceres e constituição de créditos tributários. O art. 4º dispõe sobre a vigência da lei e revoga de forma genérica as disposições em contrário.

5. O projeto é acompanhado de demonstrativo consolidado da despesa com pessoal para os exercícios de 2026 a 2029, emitido pela Secretaria de Planejamento e Orçamento, o qual demonstra que o índice de gasto com pessoal permanece em 43,41% da Receita Corrente Líquida, abaixo dos limites prudencial (51,3%) e máximo (54%) fixados para o Poder Executivo pela Lei de Responsabilidade Fiscal.



É o relatório.

### **Dos requisitos formais.**

6. O projeto é de iniciativa legítima, pois compete ao Prefeito Municipal propor leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, nos termos do art. 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal e do art. 46, II, da Lei Orgânica Municipal. Trata-se, portanto, de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, estando o projeto formalmente regular quanto a esse aspecto.

7. A espécie normativa escolhida – lei ordinária – é adequada, uma vez que a proposição trata de matéria administrativa, de natureza geral e sem reserva de lei complementar. O projeto está redigido em forma escrita, com ementa, preâmbulo e assinatura, atendendo aos requisitos regimentais e formais mínimos.

8. No tocante à competência legislativa municipal, a criação e organização dos cargos públicos insere-se no âmbito da autonomia municipal prevista no art. 30, I e II, da Constituição Federal e nos arts. 9º, IV e VI, da Lei Orgânica Municipal, não havendo invasão de competência da União ou do Estado. Conclui-se, assim, pela regularidade formal e pela competência legislativa própria do Município para dispor sobre o tema.

### **Da materialidade da proposição.**

9. O conteúdo material do projeto versa sobre a estruturação administrativa e o aperfeiçoamento da arrecadação tributária municipal, por meio da criação de cargo de provimento efetivo com atribuições típicas de Estado, voltadas à fiscalização e constituição do crédito tributário. Essa matéria é compatível com os arts. 30, III e IV, da Constituição Federal, que conferem ao Município competência para instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como organizar os serviços administrativos correspondentes.

10. Sob o aspecto da constitucionalidade material, não há violação a princípios constitucionais, nem afronta aos direitos fundamentais dos servidores, o projeto observa os princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF/88) e respeita a exigência de acesso mediante concurso público (art. 37, II, CF/88), pois o cargo criado é de provimento efetivo.

11. A Lei Municipal nº 1.249, de 22 de julho de 2024, que estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025, previu e autorizou a criação de cargos em seu art. 32, estando regular neste ponto.

12. Contudo quanto a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, resulta numa inconstitucionalidade formal e ilegalidade infraconstitucional.

13. A ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro na proposição legislativa que cria despesa obrigatória de caráter continuado, como ocorre na criação de cargos públicos efetivos, não configura mera irregularidade técnica, mas vício de inconstitucionalidade formal, por violação direta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).



***Câmara Municipal de Corbélia***  
***Assessoria Jurídica***

14. O referido dispositivo, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, impõe que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

15. Trata-se de norma constitucional de eficácia plena, aplicável a todos os entes federativos, inclusive aos Municípios, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos das ADIs 6303/RR (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 18.03.2022) e 6102/RR (Rel. Min. Rosa Weber, DJe 10.02.2021), conforme ementa da mencionada ADI 6303:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomoteres com potência de até 160 cilindradas.

2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.

3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.

5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT.

7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “*É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.*”.

16. A ausência dessa estimativa compromete a própria validade do processo legislativo, por impedir a análise de adequação da despesa às metas fiscais e ao equilíbrio orçamentário, violando também o art. 169, caput e §1º, da Constituição Federal. Assim, a aprovação de lei municipal sem observância do art. 113 do ADCT implicará inconstitucionalidade formal e nulidade da norma,



**Câmara Municipal de Corbélia**  
**Assessoria Jurídica**

sujeitando o ato à impugnação judicial ou ao controle externo pelo Poder Judiciário e Tribunal de Contas.

17. No caso concreto, o documento anexo ao projeto, que contém o demonstrativo consolidado da despesa com pessoal, indica de forma genérica que o Município está abaixo do limite prudencial e máximo de gastos, sem identificar o impacto financeiro específico decorrente da criação do cargo, a fonte de custeio e a adequação ao planejamento orçamentário vigente.

18. A ausência da estimativa específica do impacto financeiro da criação do cargo e ausência da declaração de adequação orçamentária e compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, exigidas pelos arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e art. 113 do ADCT, constitui vício formal de natureza constitucional e fiscal.

19. Assim, a regularidade proposição depende da complementação desses documentos, que deverão ser apresentados antes da análise das comissões, sob pena de afronta à Constituição Federal e à LRF.

20. Cabe, registrar questão material de maior relevância, referente ao conflito funcional entre o novo cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal e o já existente cargo de Agente Fiscal, previsto no Anexo V da Lei Municipal nº 823, de 2013.

21. O cargo atual de Agente Fiscal, integrante do Grupo Ocupacional Médio (GOM), possui atribuições praticamente idênticas às do Auditor Fiscal proposto, como constituição do crédito tributário, controle da arrecadação, fiscalização de obrigações tributárias principais e acessórias, lavratura de autos de infração, orientação a contribuintes e atuação em processos administrativos fiscais. Trata-se, portanto, de duplicidade de funções dentro da mesma estrutura administrativa. Vejamos:

<b>Tema</b>	<b>Agente Fiscal</b>	<b>Auditor Fiscal</b>	<b>Observação</b>
<b>Constituição do crédito tributário</b>	Constituir o crédito tributário mediante lançamento.	Constituir o crédito tributário mediante o respectivo lançamento.	Atribuição idêntica.
<b>Cobrança de tributos e penalidades</b>	Controlar a arrecadação e promover a cobrança de tributos, aplicando penalidades	Proceder à cobrança de tributos municipais, bem como dos acessórios, adicionais e penalidades, nos casos previstos em Lei.	Mesma atribuição com redação diferente.
<b>Lavratura de autos e termos fiscais</b>	Lavrar autos de infração e apreensão, bem como termos de exame de escrita, fiança, responsabilidade, intimação e documentos correlatos.	Lavrar termos, intimações e notificações, em conformidade com a legislação pertinente.	Idêntico núcleo funcional de atuação e formalização de atos fiscais.
<b>Fiscalização e verificação do cumprimento das obrigações tributárias</b>	Controlar, auditar e fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes [...] e a formalização da exigência	Proceder à inspeção dos estabelecimentos de contribuintes e demais pessoas ligadas ao fato gerador do tributo.	Ambos executam atividades de fiscalização direta e de verificação de obrigações.



***Câmara Municipal de Corbélia***  
***Assessoria Jurídica***

	de créditos tributários.		
<b>Atendimento e orientação ao contribuinte</b>	Atender e orientar contribuintes. / Instruir o contribuinte sobre o cumprimento da legislação tributária	Orientar contribuintes visando ao exato cumprimento da legislação tributária.	Atribuição idêntica.

22. Verifica-se também a existência de atribuições semelhantes com diferença de complexidade ou amplitude quanto ao planejamento, vejamos:

<b>Tema</b>	<b>Agente Fiscal</b>	<b>Auditor Fiscal</b>	<b>Diferença de nível</b>
<b>Planejamento e coordenação</b>	Planejar, coordenar e dirigir órgãos da administração tributária.	Executar privativamente a auditoria, fiscalização, planejamento, programação, supervisão, coordenação, orientação e controle das atividades no âmbito da competência tributária municipal.	Ambos planejam e coordenam, mas o Auditor detém atribuição “privativa” e de supervisão hierárquica.
<b>Auditoria fiscal</b>	Controlar, auditar e fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias.	Executar a auditoria fiscal em relação a contribuintes e demais pessoas naturais ou jurídicas [...]	Atribuição similar, mas a do Auditor é privativa e mais complexa, abrangendo inspeções e arbitramentos.
<b>Elaboração de relatórios e pareceres</b>	Fazer plantões fiscais e relatórios sobre as fiscalizações efetuadas.	Elaborar relatórios e boletins estatísticos de produção; prestar informações e emitir pareceres.	Ambos produzem relatórios, mas o Auditor também elabora pareceres técnicos e estatísticas gerenciais.
<b>Verificação de regularidade e licenciamento</b>	Verificar a regularidade do licenciamento de atividades comerciais, industriais e de prestações de serviços.	Proceder quaisquer diligências exigidas pelo serviço; realizar sindicâncias decorrentes de revisões, isenções, demolições etc.	Funções semelhantes de verificação de regularidade, mas o Auditor tem alcance mais amplo e inclui sindicâncias e revisões.
<b>Controle cadastral e receitas transferidas</b>	Não previsto.	Gerir os cadastros de contribuintes [...] controlar as receitas originadas de transferências federais e estaduais [...]	Competência exclusiva e de maior responsabilidade técnica do Auditor.

23. A análise das atribuições nos dois quadros demonstra que o Agente Fiscal, de nível médio, e o Auditor Fiscal da Receita Municipal, de nível superior, exercem funções quase idênticas no âmbito da administração tributária.

24. Ambos realizam(rão) atividades de lançamento de tributos, fiscalização de obrigações, autuação de contribuintes, cobrança de créditos tributários e orientação ao público quanto



***Câmara Municipal de Corbélia***  
***Assessoria Jurídica***

ao cumprimento da legislação fiscal. As distinções existentes entre os dois cargos restringem-se, de modo geral, a expressões genéricas como “planejamento”, “supervisão” e “coordenação”, mencionadas nas atribuições do Auditor Fiscal, mas sem exclusividade claramente definida.

25. Essa sobreposição de funções gera um evidente conflito de atribuições, comprometendo a estrutura hierárquica e funcional da administração tributária, além disso, cria risco de duplicidade de cargos e de questionamento judicial seja quanto à real necessidade de manutenção de ambas as posições, seja por equiparação funcional e remuneratória, seja por alegação de desvio de função, já que não há clara diferenciação de responsabilidades entre elas.

26. Essa falta de delimitação acarreta potenciais problemas de eficiência, de controle interno e de conformidade com os princípios administrativos constitucionais, como o da racionalidade administrativa, uma vez que o Município passaria a ter dois cargos para o mesmo conjunto de atividades.

27. Ainda, a criação de novo cargo com atribuições equivalentes, porém sob denominação distinta e com exigência de escolaridade superior, configura sobreposição funcional e risco de violação aos princípios da isonomia, moralidade e eficiência (art. 37, caput, CF/88), além de potencial afronta ao art. 5º, *caput*, da Constituição, que veda tratamento desigual entre servidores que desempenham funções idênticas.

28. Para evitar tais inconsistências, recomenda-se manter ambos os cargos, mas revisar a Lei Municipal nº 823, de 2013, com delimitação clara de nível e responsabilidade, de forma hierarquizada, por exemplo:

a) Auditor Fiscal da Receita Municipal; nível: superior; função: planejar, coordenar, supervisionar e auditar as atividades tributárias; natureza das atribuições: atuação técnico-decisória e de controle interno da arrecadação. Competência privativa para constituição definitiva de crédito tributário, lavratura de pareceres, auditorias, sindicâncias e julgamento de processos fiscais;

b) Agente de Fiscalização Tributária; nível: médio; função: executar fiscalizações de campo, levantamento de dados e instrução de processos tributários; natureza das atribuições: atuação operacional e de execução sob supervisão do Auditor Fiscal. Não decide, apenas executa e instrui.

29. Enquanto o projeto não delimitar de forma objetiva essa diferenciação, persistirá vício de materialidade por duplicidade funcional, apto a comprometer a coerência e a eficiência do quadro de pessoal da Administração Tributária Municipal.

30. Cumpre por fim, reafirmar que o novo cargo criado não admitirá o preenchimento por reenquadramento de servidores, apenas e exclusivamente seleção de servidores por concurso público.

### **Da técnica legislativa**

31. A análise sob o prisma da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998 evidencia algumas deficiências redacionais e estruturais que comprometem a clareza e a consolidação futura da norma. Embora o texto cumpra a estrutura mínima de parte preliminar, normativa e final (art. 3º da LC 95/1998), há diversos pontos de aprimoramento.

32. A ementa apresenta erro ortográfico (“providencias” em vez de “providências”) e deve ser redigida de modo conciso e preciso, conforme o art. 5º da LC 95/1998.





33. O art. 1º contém expressões desnecessárias (“criado e acrescido”), devendo adotar ordem direta e clareza sintática, como exige o art. 11, I, b e c, da LC 95/1998.

34. O art. 2º altera dispositivo da Lei nº 823/2013, mas não faz referência exata ao item da Tabela 3 nem utiliza a expressão “(NR)” para identificar nova redação, contrariando o art. 12, III, d, da LC 95/1998.

Por se tratar de inclusão de cargo (uma linha na tabela), a repetição integral do quadro é dispensável mantendo a concisão da norma, contudo, se houver a opção por manter o quadro inteiro é necessária a sua transferência para um anexo.

35. O art. 3º, que insere o “Manual de Ocupações”, apresenta parágrafo extenso e múltiplas atribuições em sequência, o que viola a regra de clareza e concisão.

Se mantida no corpo do texto, deve integrar o texto do dispositivo anterior mantendo a concisão da norma, contudo, se houver a opção por manter o quadro inteiro citado anteriormente o conteúdo deve ser deslocado para anexo próprio.

36. Por fim, o art. 4º reúne cláusulas de vigência e revogação em uma única frase, sem pontuação adequada. A LC 95 recomenda que essas cláusulas sejam apresentadas em períodos independentes, para garantir inteligibilidade.

37. Também se observam inconsistências de capitalização, ausência de uniformidade terminológica (uso alternado de “Grupo ocupacional superior” e “Grupo Ocupacional Superior”) e referência genérica a dispositivos revogados. Tais vícios, embora formais, impactam a consolidação futura e a precisão normativa, devendo ser sanados pela Comissão de Justiça e Redação.

### **Conclusão.**

38. Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 205/2025 é formalmente constitucional e de iniciativa legítima, encontrando-se dentro da competência legislativa do Município e da esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo.

39. Todavia, materialmente, o projeto apresenta conflito funcional com o cargo de Agente Fiscal previsto na Lei Municipal nº 823, de 2013, o que pode comprometer a coerência administrativa e violar princípios constitucionais de isonomia e eficiência. Recomenda-se, portanto, que o Poder Executivo revise o texto para eliminar a duplicidade funcional com clara diferenciação de atribuições entre os cargos.

40. Além disso, sua aprovação deve ser condicionada à apresentação de demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro específico, a declaração de adequação com o PPA, LDO e LOA, e à comprovação de dotação orçamentária suficiente, conforme exigem os arts. 16, 17 e 169 da LRF.

41. No campo da técnica legislativa, recomenda-se a adequação da redação à Lei Complementar Federal nº 95, de 1998, especialmente quanto à ementa, remissões, estruturação dos artigos, separação de anexos e cláusulas finais, garantindo-se clareza, concisão e uniformidade terminológica.

42. Por fim, ressalta-se que o presente parecer tem caráter técnico e opinativo, não



***Câmara Municipal de Corbélia***  
***Assessoria Jurídica***

vinculante, cabendo exclusivamente aos Vereadores e às Comissões Permanentes a apreciação do mérito político-administrativo da matéria e a aferição do interesse público envolvido.

É o parecer.

Corbélia/PR, 16 de outubro de 2025.

*original assinado*

**Luís Henrique Lemes**

Assessor Jurídico – OAB PR 43.485