ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 393/2026

A ESTRUTURAÇÃO PREVENTIVA DA CARREIRA TRIBUTÁRIA

1. INTRODUÇÃO

A Administração Tributária é atividade essencial ao funcionamento do Estado, conforme estabelece o inciso XXII do artigo 37, da Constituição Federal. Seu exercício cabe a servidores de carreiras específicas, com prioridade de recursos para o desempenho de suas atribuições, considerando sua importância para a arrecadação, o cumprimento da legislação fiscal e a manutenção da capacidade financeira dos entes federativos.

Nesse contexto, a Reforma Tributária, promovida pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 e regulamentada pelas Leis Complementares n.º 214/2025 e n.º 227/2026, introduziu mudanças relevantes no Sistema Tributário Nacional, especialmente com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

O novo modelo exige maior integração entre as administrações tributárias, compartilhamento de informações, uniformização de procedimentos e utilização de sistemas informatizados. A fiscalização do IBS, portanto, poderá ampliar a complexidade e as responsabilidades dos servidores municipais da área fiscal.

Destaca-se, nesse sentido, o § 8º do artigo 4º, da Lei Complementar n.º 227/2026, que define a autoridade fiscal como servidor ocupante de cargo efetivo de carreira específica, instituída em lei, com competência para fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias e constituir o crédito tributário.

Diante dessas transformações, torna-se oportuno avaliar a estrutura da carreira tributária municipal, especialmente quanto às atribuições do Auditor Fiscal, ao desenvolvimento funcional, à qualificação profissional e à remuneração.

Esta orientação apresenta parâmetros jurídicos e administrativos para essa avaliação, abordando a necessidade de plano de carreira específico, os limites para progressões e reenquadramentos, o reconhecimento de títulos acadêmicos, a concessão de vantagens, a gratificação de produtividade fiscal e os impactos orçamentários e remuneratórios.

As recomendações possuem caráter preventivo. Qualquer proposta legislativa deverá ser examinada à luz da legislação municipal vigente, das atribuições efetivamente exercidas, do quadro funcional e dos estudos de impacto necessários.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Reavaliação das atribuições e da referência remuneratória

A implementação do IBS poderá ampliar as atribuições dos Auditores Fiscais municipais, cuja atuação passará a exigir conhecimentos técnicos mais abrangentes, integração com outras

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

administrações tributárias, compartilhamento de informações e observância de procedimentos uniformizados.

Nos termos do artigo 156-B, da Constituição Federal, o Comitê Gestor do IBS exercerá competências de administração integrada, enquanto a fiscalização, o lançamento e a cobrança permanecerão a cargo das administrações tributárias dos entes federativos, dentro de suas respectivas competências.

A ampliação efetiva das atribuições, da complexidade e do grau de responsabilidade do cargo poderá fundamentar a reavaliação de sua referência remuneratória e da estrutura da carreira. Essa análise encontra respaldo no § 1º do artigo 39, da Constituição Federal, segundo o qual a fixação dos padrões de vencimento deve considerar a natureza, a complexidade e a responsabilidade dos cargos, os requisitos para ingresso e as peculiaridades de cada carreira.

Entretanto, a Reforma Tributária não gera aumento remuneratório automático. Eventual revisão deverá estar fundamentada em estudo técnico, ser formalizada por lei específica e observar as exigências orçamentárias e fiscais.

2.2. Necessidade de plano de carreira específico

O reconhecimento constitucional da Administração Tributária como atividade essencial, somado às novas responsabilidades decorrentes da Reforma Tributária, justifica a avaliação de medidas de fortalecimento e valorização da carreira fiscal municipal.

Para que exista uma carreira efetivamente estruturada, não basta instituir vantagem isolada por graduação ou pós-graduação. A legislação deve disciplinar, de maneira organizada e específica:

1º - o cargo abrangido e sua posição na Administração Tributária;
2º - as atribuições, responsabilidades e exigências para ingresso;
3º - as classes, os níveis ou as referências funcionais;
4º - os critérios objetivos de progressão ou promoção dentro do mesmo cargo;
5º - a avaliação de desempenho e a capacitação profissional;
6º - os requisitos para reconhecimento de títulos acadêmicos;
7º - os efeitos financeiros e a respectiva base de cálculo;
8º - as regras de transição e o tratamento das vantagens existentes; e
9º - os órgãos responsáveis pela análise e decisão dos enquadramentos.

O plano específico deverá ser compatível com o estatuto dos servidores, o plano geral de cargos e as demais normas municipais, mantendo coerência entre atribuições, requisitos de ingresso, desenvolvimento funcional e remuneração.

Assim, recomenda-se avaliar a instituição de disciplina própria para os Auditores Fiscais, com regras diretamente relacionadas às atribuições tributárias e às necessidades da Administração Municipal.

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

2.3. Prevenção contra provimento derivado e reenquadramento inconstitucional

A progressão funcional deve ocorrer dentro do mesmo cargo ou carreira, sem permitir que o servidor passe a ocupar cargo diverso daquele para o qual foi aprovado em concurso público.

A Súmula Vinculante nº 43, do Supremo Tribunal Federal considera inconstitucional qualquer modalidade de provimento que permita ao servidor assumir, sem concurso específico, cargo que não integre a carreira em que já está investido.

No mesmo sentido, o Tema 667, do STF reconhece a inconstitucionalidade da reestruturação que reúna cargos de carreiras distintas quando a nova carreira apresentar atribuições e responsabilidades diferentes das originalmente previstas. Por outro lado, a jurisprudência admite determinadas reestruturações quando existe identidade de atribuições, requisitos de escolaridade e características remuneratórias, conforme também indicado na ADI 5.406/PE.

Por essa razão, a futura legislação deverá deixar claro que o ingresso continuará condicionado à aprovação em concurso público e ocorrerá na classe, nível ou referência inicial. As etapas de desenvolvimento funcional deverão permanecer vinculadas ao mesmo cargo, sem alteração substancial de suas atribuições essenciais.

Recomenda-se, ainda, evitar expressões como “acesso” e “ascensão” quando puderem sugerir mudança para cargo distinto ou para atribuições substancialmente diferentes.

2.4. Qualificação acadêmica e concessão de vantagens

A qualificação acadêmica deve ser diferenciada da escolaridade exigida para ingresso no cargo.

Se a graduação já constitui requisito para investidura no cargo de Auditor Fiscal, esse mesmo título não deverá fundamentar nova progressão ou vantagem remuneratória, pois isso poderá representar dupla valorização do mesmo requisito.

Por outro lado, a graduação adicional, a pós-graduação, o mestrado e o doutorado poderão fundamentar níveis de desenvolvimento funcional ou vantagens específicas, desde que sejam superiores à escolaridade exigida para ingresso, tenham relação direta com as atribuições tributárias e atendam a critérios legais objetivos.

Para reduzir riscos de questionamentos, recomenda-se que a lei estabeleça:

- reconhecimento apenas de títulos superiores ao requisito de ingresso;
- pertinência temática com as atividades da Administração Tributária;
- vedação à utilização do mesmo título mais de uma vez;
- regras de não cumulatividade entre especialização, mestrado e doutorado;
- reconhecimento pelos órgãos educacionais competentes;
- apresentação de requerimento e documentação comprobatória;
- decisão administrativa fundamentada e possibilidade de recurso;
- efeitos financeiros prospectivos; e

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

- tratamento dos títulos obtidos antes da vigência da nova legislação.

Poderão ser exigidos, ainda, tempo mínimo no cargo, conclusão do estágio probatório, capacitação continuada e avaliação satisfatória de desempenho, desde que os requisitos estejam previamente definidos em lei e sejam verificáveis objetivamente.

2.5. Estrutura remuneratória e gratificação de produtividade fiscal

A estrutura remuneratória poderá ser organizada por meio de níveis ou referências de qualificação dentro do próprio cargo de Auditor Fiscal, evitando a criação de cargos novos ou reenquadramentos que possam caracterizar provimento derivado.

Outra possibilidade é a instituição de adicional ou gratificação de qualificação. Nesse caso, a lei deverá definir sua base de cálculo, natureza jurídica, valores, requisitos de concessão, reflexo sobre férias, décimo terceiro salário e demais direitos e vantagens, incidência de encargos previdenciários, trabalhistas e tributários, além das hipóteses de aumento, reajuste ou cessação.

Recomenda-se que eventual vantagem seja estabelecida em valor fixo e não componha a base de cálculo de outros acréscimos, evitando o chamado efeito cascata e observando a vedação do inciso XIV do artigo 37, da Constituição Federal.

Os valores e percentuais deverão ser definidos com fundamento em estudos funcionais, orçamentários, financeiros e previdenciários. A simples apresentação de diploma não deverá gerar aumento automático, sendo necessário verificar o cumprimento de todos os requisitos legais.

Também poderá ser avaliada a instituição de Gratificação de Produtividade Fiscal, destinada a remunerar o desempenho qualitativo ou quantitativo dos servidores em atividade, mediante metas e indicadores previamente estabelecidos.

O inciso IV do artigo 167, da Constituição Federal veda, como regra, a vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas as exceções constitucionais. Conforme o entendimento mencionado no julgamento da ADI 3.516/CE pelo STF, admite-se o pagamento de prêmio por desempenho fiscal a servidores ativos, no contexto da exceção relativa às atividades de administração tributária. Essa possibilidade, contudo, não se estende automaticamente a aposentados e pensionistas.

A gratificação deverá preservar seu caráter variável e estar vinculada ao desempenho efetivamente apurado. A lei específica deverá definir os beneficiários, as atividades avaliadas, os critérios de aferição, os limites da vantagem, a periodicidade e a forma de apuração.

Os indicadores deverão ser objetivos, impessoais, mensuráveis, auditáveis e compatíveis com as atribuições da carreira. Poderão considerar a realização de procedimentos fiscais, a qualidade técnica dos trabalhos, o cumprimento de prazos, a eficiência e o alcance de metas institucionais. O incremento da arrecadação poderá ser um dos indicadores, mas não deverá constituir critério exclusivo.

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

O pagamento deverá corresponder aos resultados verificados em cada período, sem assumir caráter automático ou transformar-se em parcela fixa desvinculada do desempenho. A instituição da gratificação é juridicamente possível, desde que respeitados os princípios da Administração Pública e os limites orçamentários e financeiros aplicáveis.

2.6. Legalidade, iniciativa legislativa e regulamentação

A criação de plano de carreira, a alteração da estrutura remuneratória e a concessão de vantagens dependem de lei específica. Decretos, portarias e atos administrativos poderão disciplinar procedimentos de execução, mas não poderão criar direitos, percentuais ou requisitos não previstos na legislação.

Como a matéria envolve o regime jurídico dos servidores, a organização administrativa e eventual aumento de despesa com pessoal, a iniciativa legislativa deverá observar a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal. Em regra, a proposição compete ao Chefe do Poder Executivo.

Antes da elaboração do projeto, recomenda-se revisar a legislação municipal da carreira e do plano de cargos, identificando os cargos que integram formalmente a Administração Tributária, suas atribuições e o vínculo funcional dos servidores que atuam na fiscalização do IBS ou em atividades relacionadas ao Comitê Gestor.

A proposta também deverá manter compatibilidade com as normas municipais que disciplinam o estatuto dos servidores, as referências salariais, a evolução funcional, as vantagens e as responsabilidades dos cargos.

2.7. Impactos orçamentários, financeiros e previdenciários

Antes do encaminhamento de eventual projeto de lei, o município deverá levantar e documentar os efeitos da proposta, considerando, entre outros aspectos, o número de servidores abrangidos, os cargos ocupados e vagos, os títulos que poderão ser reconhecidos, o custo mensal e anual das vantagens, os reflexos em férias e décimo terceiro salário, os encargos patronais e as repercussões previdenciárias.

Também deverão ser consideradas as vantagens já pagas, a possibilidade de sobreposição de fundamentos, os impactos nos exercícios seguintes e a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A proposta deverá observar as exigências constitucionais e fiscais relativas à dotação orçamentária prévia, à autorização específica na LDO e à demonstração de adequação financeira, especialmente nos termos dos artigos 15, 16, 17 e 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, do artigo 113, do ADCT e do § 1º do artigo 169, da Constituição Federal.

Deve-se observar, ainda, os limites de despesa com pessoal previstos nos artigos 19, 20 e 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal. No âmbito municipal, o limite global corresponde a 60% da Receita Corrente Líquida, sendo 54% o limite aplicável ao Poder Executivo.

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

A documentação que acompanhar o projeto deverá apresentar as estimativas, as premissas utilizadas, a metodologia de cálculo e a declaração de adequação orçamentária e financeira. Tratando-se de despesa continuada, deverá indicar a origem dos recursos e demonstrar compatibilidade com as metas fiscais e os limites de despesa com pessoal.

As vantagens remuneratórias também deverão estar fundamentadas em critérios objetivos, previamente estabelecidos em lei e vinculados ao interesse público, observando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência.

2.8. Parcelas remuneratórias e aplicação do teto constitucional

A Administração deverá identificar e classificar todas as parcelas pagas aos Auditores Fiscais, distinguindo vencimento básico, gratificações, adicionais, prêmios de produtividade, indenizações e demais verbas.

A denominação atribuída à parcela não determina, por si só, sua exclusão do teto remuneratório. O enquadramento dependerá de sua natureza jurídica, fundamento legal, finalidade e forma efetiva de pagamento.

A Emenda Constitucional n.º 132/2023 inseriu o § 18 no artigo 37, da Constituição Federal, estabelecendo, com vigência a partir de 2027, que os servidores das carreiras das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estarão sujeitos ao limite remuneratório aplicável aos servidores da União.

Na Orientação Preventiva n.º 391/2026, a GEPAM esclarece os efeitos da Reforma Tributária sobre as carreiras fiscais municipais, analisa decisões do STF e apresenta os cuidados necessários para a aplicação do novo teto remuneratório.

Confira a orientação pelo link https://gepam.adm.br/orientacoes-preventivas e entenda o que muda em 2027.

Saliente-se, por oportuno, que o § 11 do mesmo artigo 37, na redação da Emenda Constitucional n.º 135/2024, prevê que as parcelas indenizatórias que serão excluídas do teto dependem de previsão em disciplina nacional que deve ser aprovada pelo Congresso Nacional.

3. CONCLUSÃO

A estruturação da carreira tributária municipal exige planejamento e disciplina legislativa específica, especialmente diante das novas responsabilidades que poderão decorrer da implementação do IBS.

A medida juridicamente mais segura consiste em organizar a carreira dos Auditores Fiscais dentro do próprio cargo, estabelecendo critérios objetivos de ingresso, desenvolvimento funcional, avaliação de desempenho e qualificação profissional, sem permitir reenquadramentos que resultem em investidura em cargo diverso sem concurso público.

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

A ampliação da complexidade das atividades fiscais poderá justificar a reavaliação das atribuições, da referência remuneratória e dos mecanismos de progressão, desde que fundamentada em estudo técnico e observada a legislação municipal.

Também poderão ser avaliadas vantagens por qualificação e gratificação de produtividade fiscal, desde que instituídas por lei específica, vinculadas às atribuições do cargo, fundamentadas em critérios objetivos e acompanhadas dos respectivos estudos de impacto.

A escolaridade exigida para ingresso não deverá fundamentar nova vantagem pelo mesmo título, e o reconhecimento de outras formações deverá observar pertinência com as atividades tributárias, critérios de não cumulatividade e procedimentos administrativos definidos em lei.

Por fim, a proposta deverá partir da autoridade competente e ser acompanhada de estudos administrativos, orçamentários, financeiros e previdenciários. Será igualmente necessário revisar as parcelas remuneratórias e preparar a Administração para a aplicação do novo teto constitucional a partir de 2027.

Dessa forma, recomenda-se que o Município promova uma avaliação integrada da carreira tributária, conciliando a valorização dos servidores, o fortalecimento da fiscalização e a segurança jurídica, sem descuidar da responsabilidade fiscal e dos limites constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

Adamantina/SP, 12 de novembro de 2026.

Meiriely Aparecida Silva dos Santos
Consultora Responsável pela Elaboração

gov.br
Documento assinado digitalmente
MEIRIELY APARECIDA SILVA DOS SANTOS
Data: 13/11/2026 11:00:56-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Eduardo Franco da Silva
Sócio – Diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

EDUARDO FRANCO DA SILVA:12117542867

Assinado de forma digital por EDUARDO FRANCO DA SILVA:12117542867
Dados: 2026.11.13 11:13:59 -03'00'

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br