

PROCESSO:	02333/2023/TCE-RO
CATEGORIA:	Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
JURISDICIONADO:	Prefeitura Municipal de Presidente Médici
ASSUNTO:	Supostas irregularidades acerca da revisão anual de remuneração
RESPONSÁVEL:	Edílson Ferreira de Alencar, CPF n. ***.763.802-**, Prefeito do Município de Presidente Médici-RO
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. Das considerações iniciais e síntese processual

Tratam-se os autos de Fiscalização de Atos e Contratos instaurada a partir de Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, que teve origem em manifestação e documentos encaminhados¹ a esta Corte por meio da Ouvidoria de Contas, noticiando possíveis irregularidades na revisão geral anual concedida a agentes políticos do município de Presidente Médici, nos termos da Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023, com exclusão dos servidores municipais

2. Na comunicação, foi relatada que fora solicitado ao Prefeito do Município a concessão da revisão anual para os servidores do Poder Executivo, mas foi informado que não seria possível atender ao pedido, no entanto, a Câmara de Vereadores aprovou a r. Lei Municipal, que autorizou a revisão anual no subsídio dos Secretários Municipais, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, acumulado entre 2013 e 2022, resultando no aumento expressivo do salário dos Secretários Municipais que aumentou de R\$ 5.000,00 para R\$ 9.082,10 para a maioria deles, representando um aumento de 81,64%.

3. Inicialmente, a visão geral anual (RGA) concedida aos agentes políticos foi considerada irregular, pois a Constituição exige que a fixação dos subsídios seja feita ao final de uma legislatura para que vigore na seguinte, respeitando o princípio da anterioridade, o Supremo Tribunal Federal já havia decidido que a concessão da RGA para agentes

¹ Apócrifo – fls. 3/9 dos autos (ID1447825)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

políticos na mesma legislatura é inconstitucional, decisão esta que tem efeito vinculante para todo o país².

4. Em relatório técnico³, foi proposto o seguinte ao Relator:

6.1. Conceder de tutela antecipatória para resguardar o erário, no intuito de suspender o pagamento do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários do Município de Presidente Médici, referente aos valores acrescidos pela Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023, até ulterior pronunciamento desta Corte sobre o mérito; 40.

6.2. Determinar ao Sr. Edílson Ferreira de Alencar – Prefeito Municipal que encaminhe a esse Tribunal:

1. Fichas financeiras dos agentes políticos beneficiados pela revisão geral anual concedida por meio da Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023;

2. Empenhos e ordens de pagamentos demonstrando seus pagamentos;

3. Íntegra de eventual processo administrativo que antecedeu o envio pelo executivo municipal do projeto de lei que culminou na edição da Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023;

4. Eventual processo administrativo os atos específicos que determinaram/autorizaram os pagamentos dos valores com base da lei em comento.

5. Diante dessas conclusões, o relatório propõe a suspensão dos pagamentos aos agentes políticos decorrentes da RGA e solicita a apresentação de documentos adicionais, como fichas financeiras e processos administrativos, além disso, sugerindo a concessão de uma medida cautelar para evitar danos ao erário enquanto se aguarda a decisão final do Tribunal sobre o mérito da questão.

6. Foi expedida a Decisão DM- 0047/2024-GCFCS⁴, que decidiu o seguinte:

I – Postergar a análise da tutela antecipatória até que sejam apresentadas informações e documentação para análise da RGA prevista na Lei Municipal nº 2.578, de 2023;

II -Notificar o Sr. Edílson Ferreira de Alencar (CPF nº ***. 763.802-**, Prefeito do Município de Presidente Médici, para que no **prazo de 5 (cinco) dias**, contados da notificação, preste esclarecimentos acerca dos fatos objeto da presente fiscalização, relacionados à execução da Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023, como identificados no

² Tema 1.192 - Constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura.

³ ID1567230

⁴ ID1570094

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

Relatório de Análise Técnica ID 1567230, e encaminhe a este Tribunal de Contas os seguintes documentos:

- a) fichas financeiras dos agentes políticos beneficiados pela revisão geral anual concedida por meio da Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023;
- b) empenhos e ordens de pagamentos demonstrando seus pagamentos; c) íntegra de eventual processo administrativo que antecedeu o envio pelo Poder Executivo Municipal do projeto de lei que culminou na edição da Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023;
- d) eventual processo administrativo quanto atos específicos que determinaram/autorizaram os pagamentos dos valores com base na referida lei municipal. [...]

7. A decisão posterga a análise da tutela antecipatória solicitada, aguardando a apresentação dos documentos e informações requisitadas para um exame mais detalhado, a tutela antecipatória poderá ser concedida posteriormente, caso se confirme a necessidade de suspender os pagamentos para proteger o erário.

8. Em relatório técnico⁵, concluiu-se que o prefeito implementou aumentos salariais sem observar o princípio da anterioridade, exigido constitucionalmente, constatou-se que o impacto financeiro, para cada exercício, seria de R\$ 718.740,00⁶.

9. Posteriormente, através de despacho⁷, o Conselheiro Relator concordou parcialmente com a unidade técnica, validando as conclusões sobre a irregularidade na concessão dos reajustes salariais e reconheceu o impacto financeiro da medida, no entanto, ele discordou de alguns pontos específicos, destacando que a conduta do responsável não foi suficientemente individualizada nem acompanhada da fundamentação jurídica necessária para a imputação de responsabilidades

10. Diante desse cenário, o Relator se manifestou nos seguintes termos:

[...]

6. Além disso, verifica-se que o Relatório Técnico de ID 1684027 não se manifestou acerca do pedido de tutela antecipatória, o que deverá ser feito após a análise dos documentos encaminhados pelo gestor

7. Assim, determino o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo, a fim de que a Unidade Técnica se manifeste acerca do pedido de tutela antecipatória para suspender os pagamentos concedidos pela Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023; devendo, ainda, constar na

⁵ ID 1684027

⁶ Página 42, juntada n. 03162-24 – ID1582727

⁷ ID 1686938

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

conclusão da manifestação técnica a individualização da conduta, com a fundamentação jurídica e legal da possível infringência, bem como a imputação do responsável. [...]

11. E por fim, os autos retornam a esta Unidade Técnica para manifestação acerca do pedido de tutela antecipatória, visando suspender os pagamentos indevidos, concedidos pela Lei Municipal nº 2.578, de 21 de fevereiro de 2023 e, ainda, individualizar a conduta e imputação ao responsável na forma do ordenamento jurídico vigente.

2. Da análise técnica

12. Sem delongas. Com base no Despacho do Relator (ID1686938) e na derradeira instrução técnica (ID1684027), na qual foram analisadas as alegações encaminhadas pelo responsável, Sr. Edilson Ferreira de Alencar, Prefeito, **passa-se à devida instrução acerca do pedido de tutela antecipatória**, o qual visa, diante da conduta irregular do responsável e do arcabouço jurídico vigente, suspender os pagamentos concedidos pela Lei Municipal nº 2.578/23 e imputar a responsabilização ao agente responsável.

13. Primeiramente, nas razões e fundamentos de defesa⁸ inicial do responsável, Sr. Edilson (Prefeito), conforme já apreciada na instrução anterior, em síntese alegou, *verbis*:

[...]

Pois bem, é sabido que o valor do subsídio está congelado desde o ano de 2012 ou seja, à 01 década (10 anos). Nesse sentido, é necessário a revisão, a fim de garantir a reposição, bem como, o poder aquisitivo.

Assim, durante lapso temporal, ocorreu uma significativa desvalorização salarial dos subsídios dos Secretários Municipais, pois se compararmos os valores entre os anos de 2012- 2022, constata-se a defasagem que foi absorvida pela inflação (fenômeno que se caracteriza pela corrosão do valor real da remuneração, o que atinge todos os agentes públicos indistintamente), em razão de não ocorrer qualquer reajuste, assim como, não ocorreram revisões anuais.

[...]

Ato contínuo, o momento da concessão foi em consonância com a realização da Reforma Administrativa, visto que a administração municipal passou por um processo que teve como objetivo reorganizar a estrutura administrativa municipal a fim de melhorar o desempenho dos trabalhos hoje realizados pela administração pública, desenvolvendo as atividades fins e proporcionando a realização do interesse público, e

⁸ Ofício n. 258/SEMGOV/2024 - páginas 42, juntada n. 03162-24 – ID1582727

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

valorizando o trabalho do servidor público, revisando sua remuneração, melhorando o salário de todos.

Neste sentido, a revisão geral anual é direito dos servidores públicos, sejam eles efetivos ou não, priorizando o princípio da isonomia que é constitucionalmente assegurado no art. 37, inciso X, *in verbis*: 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: [...]. X - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

14. Pois bem. Ao cotejar a Lei Municipal nº 2.578/2023 com os preceitos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis, ratifica-se o claro conflito com normas de hierarquia superior, especialmente no que tange aos princípios da anterioridade e da legalidade. No âmbito do controle externo do Tribunal de Contas, é fundamental frisar que, conforme o novo entendimento sobre a Súmula 347 do STF, os Tribunais de Contas são competentes e legitimados para avaliar e fiscalizar atos administrativos que contrariem teses já pacificadas pela Suprema Corte, especialmente quando esses atos envolverem dano ao erário por violação de princípios constitucionais e normas infraconstitucionais.

15. Nesse contexto, a revisão dos subsídios dos agentes políticos (Secretários Municipais), realizada pela Lei Municipal nº 2.578/2023, ao desprezitar os princípios da anterioridade e da legalidade, configurou uma irregularidade passível de controle pelos Tribunais de Contas. Esse controle não se limita à verificação da legalidade formal, estendendo-se também à análise da conformidade material com os preceitos constitucionais. O rol de normativos jurídicos e legal, a seguir demonstrado, fundamenta as irregularidades apontadas e evidencia a incompatibilidade da referida lei com o ordenamento jurídico vigente e com os princípios constitucionais, vejamos:

16. O artigo 29, V e VI, da Constituição Federal, estatui:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]. V - Subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

III, e 153, § 2º, I; VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

17. O artigo 37, *caput* e incisos X e XI, da Constituição Federal, estatui:

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: [...].

X - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

18. O Art. 39, §§ 4º e 9º, da Constituição Federal, incluído pela r. EC n. 103, de 12 de novembro de 2019, estatui:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

19. O artigo 71, *caput* e incisos II e IV, da Constituição Federal, estatui:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...].

II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [...].

IV - Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

20. O artigo 110, §1º, da Constituição Estadual de Rondônia (princípio constitucional da anterioridade), estatui:

Art. 110. A Lei Orgânica de cada Município será votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição. § 1º A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, observados os limites da Constituição Federal.

21. A Lei Municipal n. 2.578, de 21 de fevereiro de 2023, dispôs:

EDILSON ALENCAR, Prefeito Municipal de Presidente Médici, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte LEI:

Art. 1º O subsídio dos Secretários Municipais da Prefeitura do Município de Presidente Médici, fica corrigido ao valor de R\$ 9.082,10 (nove mil, oitenta e dois reais e dez centavos), cujo valor apurado é correspondente aos cálculos sobre o seu valor bruto, a título de revisão anual, de acordo com o IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, acumulados no decorrer dos anos de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, conforme tabela de cálculos (anexo I), parte integrante da presente Lei.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

Art. 2º Os recursos decorrentes da aplicação da presente lei correrão à conta de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

22. A Lei Municipal de Diretrizes Orçamentária n. 2.532/2022 – LDO, sobre a revisão geral anual, dispôs:

Art. 16º. As despesas com pessoal e encargos sociais dos Poderes Legislativos e Executivo serão fixadas **observando-se o disposto nas normas constitucionais e legais aplicáveis**, especialmente o disposto na Lei Complementar Federal n. 101/2000. (Grifamos).

§ 1º. Fica o Poder Executivo e o Poder Legislativo autorizados a proceder o reajuste dos servidores, visando manter o poder aquisitivo em decorrência da variação inflacionária do período observado, considerando o disposto no artigo 16 da LC n. 101/2000.

23. A Lei Municipal Orçamentária Anual n. 2.541/2022 – LOA, sobre a dotação orçamentária na fixação de despesa classificadas como de pessoal, dispôs:

Art. 8º. Todas as despesas autorizadas nesta lei e classificadas como de pessoal e encargos sociais, bem como as dotações consignadas para o pagamento de dívidas, **não poderão ser remanejadas para outros grupos de despesa**. (Grifamos).

24. A Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, estatui:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

25. Pois bem.

26. A Lei Municipal nº 2.578/2023, ao autorizar a revisão dos subsídios dos Secretários Municipais de Presidente Médici durante a mesma legislatura, fere os princípios constitucionais da anterioridade e da legalidade, previstos nos artigos 37, inciso X, e 29, incisos V e VI, da Constituição Federal. A Constituição estabelece que a revisão dos subsídios de agentes políticos deve ocorrer apenas para a legislatura subsequente, garantindo a previsibilidade e a estabilidade nas finanças públicas.

27. Além disso, o artigo 37, inciso XI, veda a alteração da remuneração dos agentes políticos durante o curso da legislatura, reforçando a impossibilidade de revisão dos subsídios no mandato. Dessa forma, a alteração dos subsídios durante a mesma legislatura

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

compromete o planejamento orçamentário e prejudica a execução do orçamento público, configurando uma violação dos princípios constitucionais.

28. Ademais, a Lei Municipal nº 2.578/2023 também desrespeita a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme os acórdãos do RE 1.217.439-AgR-EDv e RE 1236916, que reafirmam o princípio da anterioridade para a revisão de subsídios dos agentes políticos. Essa jurisprudência estabelece que a revisão dos subsídios deve ocorrer apenas para a legislatura subsequente, o que não foi observado pela referida lei municipal. A ausência de observância deste princípio gera vícios passíveis de declaração de inconstitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada.

29. O Tribunal de Contas possui a competência de controlar a constitucionalidade das leis e atos administrativos, conforme a Súmula 347 do STF (MS 25.888 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 22-8-2023, *DJE* de 11-9-2023⁹), podendo afastar a aplicabilidade de normas que contrariem a Constituição Federal. Assim, considerando a violação dos princípios constitucionais da anterioridade e da legalidade, a Lei Municipal nº 2.578/2023 deve ser declarada nula, com a consequente invalidação de seus efeitos, para assegurar o cumprimento da Constituição e garantir a boa gestão dos recursos públicos.

30. A revisão dos subsídios dos Secretários Municipais, conforme estabelecido pela Lei Municipal nº 2.578/2023, gera um impacto financeiro inesperado, prejudicando a execução das políticas públicas e o cumprimento do orçamento municipal. A alteração no valor dos subsídios resulta em um aumento significativo nos salários, sem a devida justificativa para a omissão da revisão geral anual dos salários dos servidores públicos do Poder Executivo.

31. Essa disparidade configura uma desigualdade indevida, violando o princípio da isonomia e da moralidade administrativa, pois a revisão salarial de uma categoria não pode ser tratada de forma isolada, sem a devida equidade em relação aos demais servidores que desempenham funções equivalentes ou complementares. Além disso, a Lei Municipal nº 2.578/2023 permite a suplementação orçamentária para cobrir os custos da revisão, mas tal flexibilidade orçamentária deve ser aplicada de maneira igualitária a todos os agentes públicos, conforme exigido pela Constituição e pelas normas de responsabilidade fiscal.

32. As normas orçamentárias, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), preveem que as despesas com pessoal sejam fixadas em conformidade com as normas constitucionais e legais, incluindo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). A revisão geral anual da remuneração, garantida pela Constituição,

⁹ Suprema Tribunal Federal afirma a compatibilidade da Súmula 347 com a Constituição Federal de 1988. Leis e atos normativos podem ter a sua aplicação afastada por Tribunais de Contas, nos casos em que o objeto sob análise confronte com jurisprudência da Suprema Corte Federal

deve ser feita de forma igualitária, observando a variação inflacionária do período e respeitando a legalidade e a transparência na administração pública. A não observância desses princípios resulta em distorções na gestão fiscal e na violação de direitos constitucionais dos servidores e agentes políticos, comprometendo a boa gestão dos recursos públicos. Portanto, a revisão dos subsídios dos Secretários Municipais, sem a devida aplicação da revisão geral anual aos demais servidores e com a autorização para suplementação orçamentária, configura uma irregularidade que deve ser corrigida, assegurando a conformidade com a Constituição e as normativas orçamentárias vigentes.

33. Ante o exposto, resta a clara violação dos princípios constitucionais e da jurisprudência consolidada pelo STF, a Lei Municipal nº 2.578/2023 deve ser declarada nula, com a invalidação de seus efeitos, a fim de assegurar o cumprimento da Constituição e garantir a boa gestão dos recursos públicos.

3. Da tutela antecipatória inibitória

34. Os Tribunais de Contas, com base na Teoria dos Poderes Implícitos, possuem um poder geral de cautela, permitindo-lhes adotar medidas de urgência para assegurar a efetividade de suas decisões finais. Esse poder é exercido por meio do artigo 108-A do Regimento Interno¹⁰ e do artigo 3º-A da Lei Complementar nº 154/1996¹¹, que regulamentam a concessão de Tutela Antecipatória de Caráter Inibitório, sempre que houver fundado receio de consumação, reiteração ou continuação de danos ao erário.

35. Conforme os dispositivos mencionados, os requisitos para a concessão da Tutela Inibitória são: (a) fundado receio de consumação, reiteração ou continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade (*fumus boni juris*); e (b) o risco de ineficácia da decisão final (*periculum in mora*).

¹⁰ Art. 108-A. A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

§ 1º A Tutela Antecipatória, informada pelo princípio da razoabilidade, pode ser proferida em sede de cognição não exauriente e acarreta, dentre outros provimentos, a emissão da ordem de suspensão do ato ou do procedimento impugnado ou ainda a permissão para o seu prosseguimento escoimado dos vícios, preservado, em qualquer caso, o interesse público.

§ 2º Aplica-se à Tutela Antecipatória o artigo 497 do Código de Processo Civil e suas demais disposições em caráter subsidiário.

¹¹ Art. 3º-A. Nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos termos do Regimento Interno, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final

36. No caso em questão, conforme demonstrado na Fiscalização de Atos e Contratos, originada pelo comunicado de irregularidade (págs. 3/9 – ID1447825), o Município de Presidente Médici tem realizado pagamentos mensais aos Secretários Municipais. O montante adicional nas despesas do município, conforme o demonstrativo contábil apresentado pela Contadoria Geral do Município (ID1582749), corresponde a **R\$718.740,00**¹² (setecentos e dezoito mil setecentos e quarenta reais), para o exercício de 2023 e valores iguais para os exercícios subsequentes. Esses pagamentos são **contrários ao ordenamento** vigente, violando os **artigos 37, inciso X, e 29, incisos V e VI, da Constituição Federal**, além da jurisprudência do STF. Dessa forma, está caracterizado o requisito do *periculum in mora*, dado o fundado receio de continuidade do prejuízo ao erário. Portanto, é imprescindível a concessão de tutela até que a decisão final desta Corte de Contas seja proferida.

37. Além disso, não se verifica a existência de *periculum in mora reverso* que impeça a adoção de medidas para a recomposição do erário. A eventual restituição dos valores pagos indevidamente, decorrente da aplicação de norma em desacordo com a Constituição Federal, não causará prejuízo irreparável aos beneficiários. Trata-se de valores recebidos sem amparo legal, cujo pagamento deveria ter sido evitado desde o início.

38. Assim, presentes os requisitos para o deferimento, é necessário que, nesta fase, seja emitida uma decisão monocrática com o objetivo de suspender os pagamentos. Essa medida visa prevenir a continuidade da irregularidade até que uma decisão final de mérito seja proferida por esta Corte de Contas.

39. Diante do exposto, reitera a necessidade da **concessão de Tutela de Urgência de caráter inibitório**, nos termos do artigo 3º-A da Lei Estadual nº 154/96, combinado com o artigo 108-A do Regimento Interno da Corte de Contas, para determinar a suspensão dos referidos pagamentos. Tal medida é justificada pela flagrante irregularidade da Lei Municipal nº 2.578/2023, que contraria os dispositivos da Constituição Federal (**artigos 37, inciso X, e 29, incisos V e VI**), além da jurisprudência do STF. Sendo a norma originariamente nula, ela deveria ser considerada inapta a produzir efeitos jurídicos válidos, com efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos à sua edição.

4. Da responsabilização do agente público

40. A competência desta Corte de Contas para apurar as irregularidades indicadas neste relatório implica na necessidade de estabelecer a correlação entre a conduta do agente

¹² Conforme as Fichas Financeiras dos secretários Fábio do Carmo S. Lopes; Gerlinda Procknow; Hugo Ribeiro Sprey; José Olegário da Silva; Lucas Castório Freitas; Marcio Pereira da Silva; Maria Cecília S. Silva; Mario Cesar Nunes; Marli Aparecida Santos; Nayara Lopes de Melo; Sandro Silva Secorum; Thiago Ivan C. Santos; Wiara Rafaela Pessato Piovesan – Juntada n. 03161/24 – ID1582724

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

público, o nexo de causalidade e a culpabilidade do responsável. Com base na documentação apresentada (Juntada nº 03162-24 - ID1582727), fichas financeiras, empenhos e ordens de pagamentos aos agentes políticos (Secretários municipais beneficiados), realizados com base na Lei Municipal nº 2.578/23, que foi elaborada, sancionada e executada pelo Prefeito, restam caracterizados indícios de possível ilícito.

41. Dessa forma, estão presentes os indícios de uma possível **conduta comissiva** do responsável, Sr. Edilson Ferreira de Alencar – **Prefeito** de Presidente Médici, que, conforme os elementos contidos no comunicado de irregularidade, nas documentações e nesta análise, **elaborou, sancionou e está executando a Lei nº 2.578/23**, promovendo pagamentos irregulares de revisão geral anual concedida a agentes políticos, em desacordo com o ordenamento jurídico, incluindo os artigos 37, caput e inciso X, e 29 da Constituição Federal de 1988, bem como os princípios da anterioridade e da isonomia, causando prejuízo ao erário.

42. O **nexo de causalidade** fica claro, pois o Prefeito, ao omitir-se no cumprimento adequado dos normativos que regulam os pagamentos, violou tanto a Constituição Federal quanto a jurisprudência pacífica do STF, especialmente os acórdãos do RE 1.217.439-AgR-EDv e RE 1.236.916, que reafirmam o princípio da anterioridade na revisão de subsídios dos agentes políticos, em prejuízo aos cofres públicos.

43. Na administração pública, a competência regulatória está submetida ao princípio da legalidade administrativa¹³, conforme os artigos 5º, inciso II¹⁴, e 37, *caput*¹⁵, da Constituição Federal, que garantem a conformidade dos atos administrativos aos direitos fundamentais dos administrados.

44. Qualquer preceito legal que conceda à Administração Pública ou ao Administrador poder para agir de forma discricionária, sem parâmetros ou diretrizes legais, é flagrantemente inconstitucional à luz dos mencionados artigos da Constituição Federal.

45. No caso de uma autorização implícita para a ação administrativa, é imprescindível que a lei, acompanhada do entendimento jurisprudencial, estabeleça claramente os postulados a serem seguidos pela Administração Pública. A norma que confere competência administrativa não deve ser encarada como um "cheque em branco" para a atuação arbitrária da autoridade.

¹³ Significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Direito Adm. Brasileiro, Ed. Malheiros, 2016

¹⁴ Art. 5º, II, CF/88: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”

¹⁵ Determina-se que a Administração Pública deverá obedecer, entre outros, ao princípio da legalidade, que serve para subordinar os agentes e órgãos dessa esfera à lei

46. Nesse contexto, é razoável concluir que o agente público, Sr. Edilson Ferreira de Alencar, como Prefeito de Presidente Médici, e com o conhecimento técnico que detinha ou deveria ter (**culpabilidade**), tinha plena consciência da ilicitude do ato praticado, ao desrespeitar os normativos legais mencionados.

47. Assim, considerando a competência desta Corte de Contas para a apuração das irregularidades demonstradas neste relatório, é indiscutível a correlação direta entre a conduta do agente público, o nexo de causalidade e sua culpabilidade, tornando-o passível de responsabilização pelos atos descritos.

5. Da verificação de imputações anteriores atribuídas a responsabilizados por esta Corte de Contas

48. Em consulta na base de dados e nos arquivos desta Corte de Contas/intranet (SPJe), realizada em 27.02.2025, a fim de se verificar a existência ou não de **imputações anteriores** determinadas por esta Corte a responsáveis, observou-se que, em relação ao Agente Político responsável pelo ato, Sr. **Edilson Ferreira de Alencar** - Chefe do Poder Executivo de Presidente Médici, até o presente momento, **constam** imputações anteriores em face do referido agente, no valor de **R\$2.430,00** (dois mil, quatrocentos e trinta reais), conforme abaixo demonstrado:

ID	Processo	Decisão	Item	Tipo	Entidade Credora	Jurisdicionado	Responsável	Cargo	Solidariedade	Cert./Título	CDA	Situação	Observação	Data Trânsito	Valor	Atualizado
19018	01380/22 Paced 01111/24	APL-TC 00023/24	VI	Multa- PGM	Prefeitura Municipal de Presidente Médici	Prefeitura Municipal de Presidente Médici	EDILSON FERREIRA DE ALENCAR ***763.802-**	Prefeito Municipal		00092/24		Informação de Pagamento	ID: 1648131 - Ofício n. 020/GAB/2024- Protocolo n. 05923/24 - ID 1648128.	02/04/2024	2.430,00	2.430,00
Totais:															2.430,00	2.430,00

Mostrar registros

Página 1 de 1 (Total de Registros: 1)

Anterior 1 Seguinte

6. Da necessidade de sobrestamento do trâmite processual até o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário 1.344.400/SP¹⁶ - Tema 1192, em decorrência da Repercussão Geral, nos termos do art. 1.035, §5º, do CPC

49. Em relação à Lei Municipal nº 2.578/23, que concede revisão geral anual (RGA) aos agentes políticos do Município de Presidente Médici, é relevante considerar a recente decisão¹⁷ vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário

¹⁶ Consulta realizada em 27.02.2025 - <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6248748&numeroProcesso=1344400&classeProcesso=RE&numeroTema=1192> - Ids. 171 9106 e 1720121

¹⁷ Ante o exposto, determino a suspensão, em todo o território nacional, do processamento de todos processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão vazada neste tema de repercussão geral, nos

RE 1.344.400, que trata da constitucionalidade das leis que preveem a concessão de revisão salarial para agentes políticos dentro da mesma legislatura. A jurisprudência do STF tem reiterado que a **revisão de subsídios** de prefeitos, vice-prefeitos e **secretários municipais deve ocorrer apenas para a legislatura subsequente**, em respeito ao princípio da anterioridade, conforme previsto no artigo 29, V, da Constituição Federal.

50. O artigo 1.035, §5º, do Código de Processo Civil (CPC) determina que, quando houver decisão do STF sobre matéria constitucional que envolva interpretação idêntica à de processos em trâmite, o sobrestamento do processo será necessário até o trânsito em julgado do recurso extraordinário. Nesse sentido, o presente processo, que versa sobre a constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.578/23, deve ser suspenso até que a Suprema Corte decida definitivamente sobre a questão, evitando-se decisões conflitantes e assegurando a estabilidade jurídica do ordenamento.

51. A aplicação do princípio da segurança jurídica exige que, enquanto não houver uma definição final do STF sobre a constitucionalidade da revisão de subsídios para agentes políticos dentro da mesma legislatura, os processos relacionados a essa temática sejam suspensos. O sobrestamento do trâmite evita que o Tribunal de Contas se antecipe e profira uma decisão que possa ser contrária à eventual orientação consolidada pelo STF, preservando a equidade e a uniformidade na aplicação do direito.

52. Além disso, o sobrestamento do processo é necessário para evitar a ocorrência de prejulgamento. Considerando que a decisão final do STF pode alterar a compreensão acerca da validade da Lei Municipal nº 2.578/23, qualquer manifestação anterior a essa definição poderia resultar em um julgamento prematuro e, eventualmente, conflitante com a decisão que será consolidada pela Suprema Corte.

53. No mais, a suspensão do trâmite deste processo até o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário RE 1.344.400 é medida que se impõe, conforme preceitua o art. 1.035, §5º, do CPC. A medida visa preservar a integridade da decisão do STF e assegurar que a legislação municipal seja tratada conforme o entendimento definitivo da Suprema Corte, garantindo a uniformidade e a segurança jurídica nas questões que envolvem a revisão dos subsídios dos agentes políticos.

54. Por fim, a manutenção do sobrestamento até a decisão final do STF é uma forma de garantir a observância do princípio da legalidade, da segurança jurídica e da moralidade administrativa, assegurando que eventuais efeitos da Lei Municipal nº 2.578/23

termos do art. 1.035, § 5º, do CPC. 16. Oficie-se aos Presidentes de todos os Tribunais do país, com cópia desta decisão. A comunicação aos Juízos de 1º grau e às Turmas Recursais de Juizados Especiais deverá ser feita pelo Tribunal com os quais mantenham vinculação administrativa – ID1714952

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

sejam analisados à luz da decisão que o Supremo Tribunal Federal proferir, evitando assim a criação de instabilidade jurídica e a adoção de práticas que possam comprometer a boa gestão dos recursos públicos no Município de Presidente Médici.

55. Ante o exposto, embora o sobrestamento do trâmite deste processo até a decisão final do Supremo Tribunal Federal seja a medida correta e imprescindível, igualmente se impõe o deferimento da tutela de urgência, com o intuito de resguardar o erário municipal. Isso se justifica pela flagrante irregularidade da concessão da revisão geral anual (RGA) aos Secretários Municipais, prevista na Lei Municipal nº 2.578/23, que contraria os artigos 37, inciso X, e 29, incisos V e VI, da Constituição Federal. Ao permitir essa revisão na mesma legislatura, a norma fere o princípio da anterioridade, criando risco imediato de danos financeiros ao Município, o que exige a suspensão dos pagamentos até o julgamento final deste Tribunal, a fim de evitar prejuízos irreparáveis ao erário público.

7. Da conclusão

56. Encerrada esta análise complementar, conforme o Despacho (ID1686938), que determinou a manifestação desta Unidade Técnica sobre o pedido de tutela antecipatória para suspender os pagamentos concedidos pelo Sr. Edílson Ferreira de Alencar, Prefeito do Município de Presidente Médici-RO, e considerando sua conduta em desacordo com os normativos legais, especialmente o artigo 29, V e VI, da Constituição Federal de 1988 (princípio da anterioridade da legislatura – vide item 4 acima), o qual, com base na Lei Municipal nº 2.578/2023, estabeleceu a revisão geral anual dos subsídios exclusivamente para os Secretários municipais (agentes políticos), em desconpasso com o ordenamento jurídico vigente, **este corpo técnico** reputa que, embora tenha sido caracterizada a conduta irregular com base em entendimento atual do STF, todavia, considerando a decisão dessa Corte Superior (STF), no Recurso Extraordinário 1.344.400/SP (Repercussão Geral - ID1719106), que determinou a suspensão de processos semelhantes até o trânsito em julgado do recurso, **conclui:**

- a) **Pela adoção de providências de caráter inibitório**, tendo em vista que o dano ao erário persiste até o presente momento, uma vez que os pagamentos continuam sendo efetuados mensalmente. Esse cenário amplia o prejuízo e reforça a necessidade de medidas urgentes, como a **concessão da tutela antecipatória**, a fim de cessar imediatamente os pagamentos indevidos. Tais pagamentos violam os artigos 29, V e VI, da Constituição Federal de 1988, que tratam do princípio da anterioridade da legislatura. Dependendo do resultado final do julgamento do Recurso Extraordinário RE 1.344.400 (Tema 1192 - Repercussão Geral), deve-se garantir a responsabilização dos envolvidos, sempre respeitando o contraditório e a ampla defesa, conforme os fatos

e fundamentos expostos na instrução anterior (ID1684027), e nos itens 2, 3, 4 e 5 desta análise.

- b) **Pelo sobrestamento do trâmite deste processo** até o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário RE 1.344.400, com Repercussão Geral – Tema 1192, conforme o disposto no artigo 1.035, §5º, do Código de Processo Civil (CPC). Tal medida é imprescindível como condição para a imposição de uma possível sanção ao responsável apontado, Sr. Edílson Ferreira de Alencar, Prefeito do Município de Presidente Médici-RO, com base no art. 55, II, da Lei Complementar nº 154/1996 e o art. 103, II, do Regimento Interno (RITC/RO), e devolução de valores ao erário, considerando o nexo de causalidade e a conduta que gerou o apontamento irregular. O sobrestamento visa, ainda, evitar um prejulgamento que possa resultar em decisão conflitante com a jurisprudência que será consolidada pela Suprema Corte, preservando a estabilidade jurídica e a equidade no tratamento de questões idênticas em todo o país. Essa providência leva em consideração os fatos e fundamentos apresentados na instrução anterior (ID1684027), e nos itens 2, 3, 4, 5 e 6 desta análise.

8. Da proposta de encaminhamento

57. Em razão do exposto, propõe-se:

58. **5.1. Determinar** ao Sr. Edílson Ferreira de Alencar, CPF n. ***.763.802-**, Prefeito do Município de Presidente Médici-RO, em caráter de **Tutela de Urgência inibitória** para que, nos termos do artigo 3º A da Lei Estadual 154/96, combinado com o artigo 108-A do Regimento Interno da Corte de Contas, **promova a suspensão de todos pagamentos**, que indevidamente, contrariando artigo 29, V e VI, da CF/88 (princípio da anterioridade da legislação), **que foram acrescidos** aos subsídios dos Secretários municipais (agentes políticos), **concedidos com base na Lei Municipal nº 2.578/2023**, que (de forma exclusiva), autorizou a revisão dos subsídios dos Secretários do Município de Presidente Médici, conforme os fatos e fundamentos expostos na instrução anterior (ID1684027), e nos itens 2, 3, 4, 5 e 7 “a”, desta análise.

59. **5.2. Determinar o sobrestamento** do trâmite desses autos, até o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário RE 1.344.400, com Repercussão Geral – Tema 1192 (art. 1.035, §5º, do CPC), conforme os fatos e fundamentos expostos na instrução anterior (ID1684027), e nos itens 2, 3, 4, 5, 6 e 7 “b”, desta análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

60. Nestes termos, submete-se o presente relatório para apreciação e deliberação.

Porto Velho, 27 de fevereiro de 2025.

Elaboração:

ROMEU RONOALDO CARVALHO DA SILVA

Auditor de Controle Externo - CECEX 04 / Matrícula 537

Revisor:

JOÃO BATISTA DE ANDRADE JÚNIOR

Auditor de Controle Externo / Gerente de Projetos – CECEX 04 / Matrícula 541

Supervisão:

MICHEL LEITE NUNES RAMALHO

Coordenador da Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal - CECEX 04 / Matrícula 406

Em, 6 de Março de 2025



JOAO BATISTA DE ANDRADE JUNIOR
Mat. 541
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 7 de Março de 2025



MICHEL LEITE NUNES RAMALHO
Mat. 406
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 4

Em, 6 de Março de 2025



ROMEU RONOALDO CARVALHO DA
SILVA
Mat. 537
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO