

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

## **RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA**

### **1. 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 encaminhados 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 Lei Municipal, que autorizou a revisão anual no subsídio dos Secretários Municipais, utilizando o índice do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) 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

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 país<sup>1</sup>.

4. Em relatório técnico<sup>2</sup>, foi analisado também a situação dos servidores públicos do município, destacando que a revisão geral anual é um direito garantido pela Constituição, mas sua concessão depende de condições como a previsão orçamentária e o impacto fiscal, no caso em questão, a RGA não foi concedida aos servidores, o que foi considerado uma decisão administrativa legítima, não configurando irregularidade.

5. Diante de todo o exposto 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.

6. 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.

7. Foi expedida a Decisão DM- 0047/2024-GCFCS<sup>3</sup>, que decidiu o seguinte:

---

<sup>1</sup> Tema 1.192 - Constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura.

<sup>2</sup> ID1567230

<sup>3</sup> ID1570094

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

**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 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.

[...]

8. 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.

9. Por fim, devidamente notificado, o responsável apresentou a resposta conforme as documentações 03161/24, a qual presta esclarecimentos e documentos pertinentes, acerca do cumprimento do item “II”, da Decisão Monocrática 0047/2024-GCFCS, o que passamos a analisar.

## 2. ANÁLISE TÉCNICA

10. Conforme anteriormente mencionado, os autos vieram a esta Coordenadoria Especializada para elaboração de análise técnica preliminar.

11. Logo, o responsável, através do Ofício nº 258/SEMGOV/2024, informou que:

[...] Preliminarmente requer o recebimento do presente ofício e seus anexos nesta data, tendo em vista, que o Ofício de Notificação para Cumprimento nº: 879/2024, ao ser recebido via e-mail notou-se que seus anexos estavam corrompidos não sendo possível sua baixa, oportunidade em que o TCE

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

nos comunicou sobre ausência da resposta disponibilizando número do processo, sendo possível a pesquisa. 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. Com intuito de exemplificar, caso fosse aplicado uma correção por índice monetário, Banco Central, através da calculadora cidadão (<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDAAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>), o valor correspondente ao subsídio de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixado no ano de 2012, conforme dados do IGP-M em anexo.

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 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. [...]

12. Trouxe ainda as fichas financeiras dos secretários Fábio do Carmo S. Lopes; Gerlinda Procknow; Hugo Ribeiro Sprey; José Olegario 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.

13. Nas fichas trazidas aos autos, bem como no demonstrativo contábil apresentado pela Contadoria Geral do Município (ID 1582749), verifica-se que houve um aumento de despesas no valor de R\$718.740,00 (setecentos e dezoito mil setecentos e quarenta reais) já para o exercício de 2023, bem como para os subsequentes.

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

14. Contudo, o cerne da questão está na aprovação da majoração dos subsídios dos secretários do município no exercício de 2023, bem como o seu pagamento neste mesmo ano, gerando um aumento de despesa com pessoal no importe de R\$718.740,00 (setecentos e dezoito mil setecentos e quarenta reais), e o seu pagamento neste mesmo ano, sem respeitar o princípio da anterioridade exigido pela Constituição Federal Brasileira, no seu artigo 29, VI, que determina que o subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica[...].

15. O princípio da anterioridade, no contexto do aumento dos subsídios dos secretários, refere-se à exigência de que qualquer mudança nos valores dos subsídios seja planejada e implementada antes do início do exercício financeiro em que esses valores passarão a vigorar.

16. Esse princípio visa garantir transparência, previsibilidade e responsabilidade na gestão pública, e apresenta alguns requisitos importantes, tais quais:

**a) Planejamento Antecipado:** O aumento dos subsídios dos secretários deve ser decidido e aprovado no exercício anterior à sua aplicação. Isso significa que, por exemplo, qualquer ajuste a ser aplicado no ano de 2025 deve ser aprovado e sancionado antes do final de 2024;

**b) Segurança Jurídica e Fiscal:** O princípio da anterioridade ajuda a assegurar que os gestores públicos podem prever e planejar as despesas com pessoal de forma adequada, evitando surpresas no orçamento que poderiam afetar a saúde fiscal da administração pública;

**c) Transparência e Controle:** Ao exigir que decisões sobre aumentos de subsídios sejam feitas com antecedência, o princípio promove a supervisão por parte dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, que podem avaliar a adequação dessas decisões em relação às leis orçamentárias e fiscais;

**d) Evitar Aumentos Arbitrários:** Esse princípio também serve para prevenir que aumentos sejam feitos de forma arbitrária ou como manobras políticas, especialmente em períodos de transição de governo ou em contextos eleitorais;

**e) Base Legal:** Embora a Constituição Federal e outras legislações orçamentárias estabeleçam diretrizes gerais, a aplicação específica pode variar dependendo de legislações estaduais ou municipais, mas sempre respeitando o conceito de que deve haver uma preparação anterior.

17. Nestes termos, o princípio da anterioridade no aumento dos subsídios dos secretários está em linha com a busca por uma administração pública mais organizada e responsável, assegurando que qualquer mudança nos subsídios seja devidamente planejada e transparente.

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

18. O ordenador de despesas, em que pese possuir autorização legislativa local para o pagamento do reajuste, não pode agir à margem do ordenamento constitucional e efetuar os pagamentos que causam prejuízos ao erário. Assim, o gestor tem a responsabilidade de garantir que todas as suas ações estejam em conformidade com a legislação vigente, incluindo a Constituição. Mesmo que exista uma autorização legislativa local para o pagamento de reajustes, isso não exime o ordenador da obrigação de cumprir com os princípios constitucionais e legais.

19. A Constituição Federal é a lei maior do país, e todas as demais leis e atos administrativos devem estar de acordo com ela. Se uma autorização legislativa local contraria disposições constitucionais, como o princípio da moralidade, eficiência ou o teto de gastos com pessoal, ela é inválida.

20. O ordenador de despesas deve observar rigorosamente o princípio da legalidade, o que significa que suas ações devem estar estritamente dentro dos limites da lei. Isso inclui a rejeição de autorizações que, embora existam em nível local, possam ser inconstitucionais.

21. Além da legalidade, o ordenador deve considerar a eficiência e moralidade ao gerir recursos públicos. Efetuar pagamentos que causem prejuízos ao erário pode violar esses princípios, mesmo que haja uma lei local autorizando tais despesas. Se o pagamento de reajustes resultar em prejuízo ao erário, o ordenador de despesas pode ser responsabilizado por dano ao patrimônio público. Essa responsabilidade pode ser de natureza administrativa, civil e até penal, dependendo das circunstâncias.

22. Este Tribunal de Contas têm a competência para fiscalizar esses atos e, se necessário, aplicar sanções aos responsáveis. Ele também pode determinar a suspensão de pagamentos ou a devolução de valores pagos indevidamente, segundo preceitos constitucionais.

23. O gestor, em sua função republicana, pode buscar pareceres jurídicos e contábeis antes de efetuar pagamentos, especialmente quando há dúvidas sobre a constitucionalidade de uma autorização. Isso ajuda a garantir que suas ações sejam defensáveis e dentro do ordenamento jurídico.

24. Portanto, o papel do ordenador de despesas vai além de apenas seguir autorizações locais, ele deve assegurar que suas ações estejam sempre alinhadas com o que determina a Constituição, protegendo o interesse público e o patrimônio do erário.

### **3. DA RESPONSABILIZAÇÃO**

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

**Conduta:**

25. Diante da análise acima, verifica-se que o Sr. **Edílson Ferreira de Alencar** (CPF nº \*\*\*. 763.802-\*\*, prefeito do município de Presidente Médici majorou os subsídios dos secretários municipais sem respeitar o princípio da anterioridade previsto na Constituição Federal Brasileira. A conduta do gestor aqui é caracterizada pela decisão de implementar e pagar aumentos salariais durante o exercício de 2023, sem o devido planejamento e aprovação prévia necessária para o exercício seguinte.

26. Esta decisão contraria o princípio constitucional da anterioridade, que exige que tais ajustes sejam planejados e aprovados antes do início do exercício financeiro em que passarão a vigorar. Isso demonstra uma falha na observância dos princípios legais que regem a administração pública, particularmente no que tange à transparência e previsibilidade orçamentária.

**Nexo de Causalidade:**

27. O nexo de causalidade reflete-se na ligação direta entre a conduta do gestor e o aumento das despesas com pessoal, quantificado em R\$718.740,00. Esse montante foi gerado a partir da decisão de aplicar os reajustes sem a devida aprovação anterior. A relação causal é evidente na medida em que a decisão do gestor foi a responsável direta por esse aumento de despesas, que, conforme descrito, pode ter violado normas orçamentárias e fiscais.

28. A análise financeira e contábil (ID 1582749) apresentada indica um impacto significativo no orçamento municipal, resultante diretamente das ações do gestor. Este nexo é fundamental para atribuir a responsabilidade financeira, demonstrando que, sem a referida decisão, o aumento de despesas não teria ocorrido.

**Culpabilidade:**

29. A culpabilidade pode ser analisada no contexto de se o gestor agiu com culpa. Embora não haja uma indicação explícita de dolo, ou seja, intenção de causar dano ou obter vantagem indevida, há uma possibilidade de culpa por negligência (erro grosseiro). Isso se manifesta na falta de planejamento e no descumprimento do princípio da anterioridade, além de possíveis omissões em buscar orientações jurídicas e contábeis para garantir que as ações estavam em conformidade com o ordenamento constitucional.

30. A responsabilidade do gestor é enfatizada na necessidade de seguir os princípios constitucionais, mesmo diante de autorizações locais, pois a Constituição Federal é a lei suprema. Qualquer desconsideração a esse respeito pode ser vista como negligência, levando a possíveis penalizações administrativas, civis ou até penais.

#### 4. CONCLUSÃO.

31. Encerrada a análise técnica, conclui-se que o Sr. Edílson Ferreira de Alencar, prefeito do município de Presidente Médici, **incorreu em responsabilidade por implementar e pagar aumentos salariais aos secretários municipais sem observar o princípio constitucional da anterioridade.**

32. Esta decisão, tomada durante o exercício financeiro de 2023, sem a necessária aprovação e planejamento prévios, representa uma violação direta aos princípios de transparência e previsibilidade orçamentária estabelecidos pela Constituição Federal Brasileira.

33. A ligação direta entre a conduta do gestor e o aumento não planejado das despesas municipais em R\$718.740,00 (setecentos e dezoito mil setecentos e quarenta reais), constitui um ato claro de inconstitucionalidade, evidenciando que a decisão administrativa foi o fator desencadeante desse impacto financeiro significativo.

34. A análise financeira e contábil confirma que o orçamento municipal sofreu diretamente em decorrência das ações do prefeito, caracterizando assim uma responsabilidade financeira que não pode ser ignorada.

35. Assim, embora não haja indicação de dolo, a falta de planejamento adequado e o não cumprimento do princípio da anterioridade apontam para uma atuação negligente. Esta negligência, possivelmente configurada como erro grosseiro, resultou na omissão de precauções necessárias, como buscar aconselhamento jurídico e contábil para assegurar a conformidade das ações com o ordenamento constitucional.

36. Portanto, o prefeito, ao não respeitar o princípio da anterioridade, falhou em observar normas constitucionais essenciais, comprometendo não apenas a legalidade e a moralidade administrativa, mas também a eficiência e a responsabilidade fiscal da administração pública.

37. Tal conduta pode levar a sanções administrativas, destacando a importância de rigor e conformidade na gestão de recursos públicos. Assim, a atuação do gestor deve sempre estar alinhada aos princípios constitucionais para garantir a proteção do interesse público e do patrimônio do erário.



## 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Em razão do exposto, propõe-se:

39. Notificar o Sr. **Edílson Ferreira de Alencar (CPF nº \*\*\*. 763.802-\*\*, prefeito do município de Presidente Médici, via **mandado de audiência** para querendo, apresente razões de justificativas, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento dos expedientes (art. 97, I, do RITCERO), quanto aos apontamentos e fatos narrados e concluídos (**itens 2 e 3 dessa instrução**), em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/88), advertindo que o descumprimento das determinações ensejará a aplicação de multa, nos termos do artigo 55, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o artigo 101 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo de responsabilização solidária, no tocante a prejuízos aos cofres públicos eventualmente configurado em consequência dessa omissão.**

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

Porto Velho, 11 de dezembro de 2024.

Elaboração:

**João Batista de Andrade Júnior**  
Auditor de Controle Externo - CECEX 04  
Cad. 541

Supervisão:

**Michel Leite Nunes Ramalho**  
Coordenador da Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal - CECEX 04  
Cad. 406

Em, 11 de Dezembro de 2024



JOAO BATISTA DE ANDRADE JUNIOR  
Mat. 541  
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 11 de Dezembro de 2024



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