



concedendo prazo de 30 (trinta) dias, para que apresentem suas justificativas e razões de defesa.

19.4) Após o prazo, com apresentação ou não de respostas, proceda a DICAMI à instrução dos autos, com elaboração de Laudo Técnico Conclusivo e envio ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

GABINETE DO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 24 de abril de 2025.


ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA
Conselheiro-Relator

PROCESSO: 11404/2025

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS - PMM

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO COM MEDIDA CAUTELAR

REPRESENTANTE: RODRIGO GUEDES OLIVEIRA DE ARAUJO

REPRESENTADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS - PMM E DAVID ANTONIO ABISAI PEREIRA DE ALMEIDA

ADVOGADO(A): NÃO POSSUI

OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PELO VEREADOR RODRIGO GUEDES OLIVEIRA DE ARAUJO EM FACE DO PREFEITO MUNICIPAL DE MANAUS, SR. DAVID ANTONIO ABISAI PEREIRA DE ALMEIDA, ACERCA DA SUSPENSÃO CAUTELAR DA TOMADA DE EMPRÉSTIMO POR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PROJETO DE LEI Nº 118/2025, APROVADO NO DIA 25 DE MARÇO DE 2025.

RELATOR: CONSELHEIRO ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA

DECISÃO MONOCRÁTICA Nº 20/2025

DECISÃO MONONOCRÁTICA. REPRESENTAÇÃO COM MEDIDA CAUTELAR. CONCESSÃO DE PRAZO.

1) Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Vereador Rodrigo Guedes Oliveira de Araújo, com fundamento no art. 288 da Resolução nº 04/2002-RITCE/AM, em face do Município de Manaus, representado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, o Sr. David Antônio Abisai Pereira de Almeida, em





razão da aprovação do Projeto de Lei nº 118/2025, que autoriza a contratação de operações de crédito até o limite de R\$ 2,5 bilhões.

2) A Representação foi emendada em 09 de abril de 2025 e visa à apuração de possíveis ilegalidades no processo legislativo e irregularidades orçamentário-fiscais associadas à autorização genérica de contratação de empréstimos, com pedido de concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da norma até que se realizem as análises técnicas cabíveis.

3) Segundo o representante, o referido Projeto de Lei, de iniciativa do Executivo Municipal, foi incluído no sistema da Câmara Municipal de Manaus às 20h19 do dia 24 de março de 2025, sendo discutido e aprovado no dia seguinte (25/03/2025), sem prévia divulgação pública, sem tempo hábil para exame das comissões permanentes e sem realização de audiência pública, mesmo tratando-se de matéria de relevante impacto social, econômico e financeiro, em violação ao art. 155, §4º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Manaus.

4) Aponta-se, ademais, que a autorização legislativa outorgada ao Poder Executivo é vaga e genérica, permitindo a contratação de empréstimos em múltiplas modalidades e com qualquer instituição financeira, sem que haja necessidade de nova autorização legislativa. Tal prática, segundo o autor, representaria inconstitucional delegação de competência legislativa, na medida em que transfere ao Executivo o poder de contrair dívidas públicas futuras sem controle parlamentar específico, o que é vedado pela Constituição Federal, especialmente em seus artigos 165 e 167.

5) Argumenta-se ainda que a proposta de endividamento carece de elementos técnicos essenciais, não havendo:

5.1) Especificação das obras e projetos a serem executados com os recursos;

5.2) Cronograma de execução;

5.3) Indicação da instituição financeira contratante;

5.4) Estimativa de encargos financeiros e prazos de amortização;

5.5) Parecer da Controladoria Geral do Município;

5.6) Análise de impacto orçamentário e fiscal, como exige a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), particularmente nos arts. 4º e 32.

6) O representante sustenta que a ausência dessas informações compromete a legalidade e a transparência da operação, violando ainda os princípios constitucionais da legalidade, moralidade administrativa e eficiência (CF/88, art. 37), além de colocar em risco a sustentabilidade das finanças municipais.

7) Requer-se, com fundamento no art. 305 do CPC/2015 e no art. 1º, XX da Lei Orgânica do TCE/AM, a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do Projeto de Lei nº 118/2025, até que seja realizada auditoria técnico-fiscal e comprovada a viabilidade da operação.

8) Por fim, pleiteia-se que:



8.1) A Prefeitura de Manaus seja instada a apresentar justificativas técnicas e fiscais detalhadas, com objetivos específicos, cronograma e garantias da operação;

8.2) Caso confirmadas irregularidades, o Prefeito seja responsabilizado conforme as disposições legais aplicáveis, sobretudo por violação ao princípio da responsabilidade na gestão pública.

9) É o relatório.

10) Inicialmente, cabe a análise dos requisitos de admissibilidade da presente representação. Nos termos do artigo 288 da Resolução nº 04/2002 do TCE/AM, a representação configura um instrumento legítimo de fiscalização e controle externo, sendo cabível para apuração de irregularidades, ilegalidades e atos de má gestão pública que possam resultar em prejuízo ao erário, bem como em hipóteses expressamente previstas na legislação pertinente, incluindo a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 8.666/1993.

11) Dessa forma, a representação cumpre sua função primordial ao permitir que a administração pública seja instada a investigar e, se for o caso, corrigir eventuais atos administrativos que afrontem o ordenamento jurídico e comprometam o interesse público. No presente caso, verifica-se que o objeto da representação se amolda às hipóteses previstas na norma, pois busca a apuração de possível ilegalidade em um procedimento administrativo conduzido pelo órgão público.

12) No tocante à legitimidade, o artigo 288, caput, da Resolução nº 04/2002 do TCE/AM estabelece que qualquer pessoa, órgão ou entidade, seja de natureza pública ou privada, tem legitimidade para apresentar representação junto a esta Corte de Contas. Considerando que a empresa representante alega ser diretamente afetada pelo ato impugnado e que sua atuação se dá na esfera da administração pública municipal, resta evidente sua legitimidade ativa para a propositura da presente medida.

13) Assim, acompanho a manifestação da Presidência do TCE/AM quanto à admissibilidade da representação. No que concerne à competência desta Corte para apreciação de medidas cautelares, é importante ressaltar que a Lei Complementar Estadual nº 114/2013, ao modificar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (Lei nº 2.423/1996), reafirmou expressamente a possibilidade de concessão de medidas cautelares, conforme previsto no inciso XX do artigo 1º da Lei nº 2.423/1996 e no inciso XIX do artigo 5º da Resolução nº 04/2002 do TCE/AM.

14) Dessa forma, no exercício do poder geral de cautela atribuído aos Tribunais de Contas, reconhece-se que esta Corte possui competência para expedir medidas cautelares com o objetivo de prevenir danos ao interesse público, garantindo, assim, a efetividade de suas decisões finais. Tal entendimento está respaldado no artigo 42-B, incisos I a IV, da Lei nº 2.423/1996, na redação conferida pela Lei Complementar nº 204/2020.

15) Ressalta-se que as medidas cautelares no âmbito dos Tribunais de Contas possuem natureza excepcional e são concedidas com o intuito de preservar a integridade da coisa pública, evitando a consolidação de situações manifestamente contrárias ao interesse público. Sua aplicação se justifica, sobretudo, em casos de urgência, nos quais há risco iminente de lesão ao erário ou à administração pública, inviabilizando a espera pela decisão definitiva do mérito.



16) A concessão de uma medida cautelar exige o preenchimento de dois requisitos essenciais: o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*. O *periculum in mora*, traduzido como "perigo na demora", refere-se à necessidade de uma intervenção célere para evitar danos irreparáveis. No contexto do direito administrativo sancionador, sua aplicação está ligada à urgência de evitar prejuízos de difícil ou impossível reparação, caso a decisão definitiva demore a ser proferida.

17) Por outro lado, o *fumus boni iuris*, ou "fumaça do bom direito", diz respeito à plausibilidade jurídica do pedido, indicando que há fundamentos razoáveis e elementos de prova que demonstram a probabilidade de sucesso no mérito. Esse critério não exige certeza absoluta, mas sim uma forte verossimilhança das alegações, de modo a justificar uma intervenção preventiva.

18) No caso em análise, a adequada ponderação entre urgência da medida e fundamento jurídico da pretensão é fundamental para que a decisão mantenha o equilíbrio entre a proteção ao interesse público e o respeito ao devido processo legal. Dessa forma, torna-se imprescindível analisar detidamente os fatos e os elementos apresentados, a fim de verificar o preenchimento dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar pleiteada.

19) Nesse sentido, a legislação aplicável faculta ao Relator a possibilidade de determinar a manifestação prévia do responsável antes de deliberar sobre a concessão da medida cautelar. O artigo 1º, § 2º, da Resolução nº 03/2012 do TCE/AM prevê expressamente:

§2º Se o Tribunal Pleno, o Presidente ou o Relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até 5 (cinco) dias úteis.

20) Essa providência não apenas resguarda o contraditório e a ampla defesa da administração municipal, mas também permite que este Relator tenha acesso aos elementos probatórios essenciais para avaliar a legalidade dos atos praticados e decidir de forma técnica e fundamentada.

21) Oportunizar esse prazo não compromete a fiscalização e não inviabiliza a eventual concessão da medida cautelar em momento posterior, caso as informações apresentadas sejam insuficientes ou corroborem as alegações da Representante. Ao contrário, essa abordagem fortalece a segurança jurídica da decisão a ser proferida, evitando uma deliberação precipitada baseada exclusivamente nas alegações da parte representante.

22) Considerando os elementos trazidos na Representação, especialmente no que se refere à autorização genérica conferida ao Poder Executivo para contratar operações de crédito até o limite de R\$ 2,5 bilhões, sem a devida delimitação de objeto, instituição financeira, encargos, cronograma de execução e compatibilidade com os instrumentos de planejamento orçamentário.

23) Ainda, que a mencionada Lei, ao permitir múltiplas contratações futuras sem necessidade de nova apreciação legislativa, pode, em tese, configurar delegação indevida de competência, afronta ao princípio da legalidade orçamentária, e violação às normas que regem a abertura e execução de créditos adicionais, conforme disposto na Constituição Federal (arts. 165 e 167), na Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).





24) E tendo em vista a necessidade de instrução completa do feito para aferição da conformidade fiscal, jurídica e contábil da medida legislativa impugnada, e em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, **determino a intimação do Chefe do Poder Executivo Municipal para, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, prestar esclarecimentos técnicos e jurídicos detalhados** sobre os aspectos financeiros, orçamentários e legais da futura execução da Projeto de Lei nº 118/2025, convertido na Lei nº 3478/2025 (DOM 01.04.2025 – N. 6041, ANO XXVI), com especial atenção aos seguintes pontos:

I. SOBRE A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

i) Qual será o procedimento previsto pela Administração Municipal para a abertura dos créditos adicionais decorrentes das operações de crédito eventualmente contratadas com fundamento na Lei nº 3478/2025?

Especifique se a abertura obedecerá exclusivamente ao rito estabelecido na Lei nº 4.320/1964, em especial o disposto nos arts. 40 a 46.

Confirme se haverá necessidade de autorização legislativa específica para cada crédito adicional, nos termos dos arts. 42 e 43, especialmente no caso de créditos suplementares e especiais.

ii) Como o Município pretende assegurar a compatibilidade entre os limites globais autorizados pela Lei nº 118/2025 e o princípio da anualidade orçamentária (exercício financeiro), previsto no art. 167, §1º da CF/88 e na Lei nº 4.320/64?

Informe se os recursos provenientes de operações de crédito serão executados integralmente no exercício de 2025, ou se haverá fracionamento da execução em exercícios subsequentes.

Explique como será operacionalizada a vinculação de recursos plurianuais à luz das restrições legais para abertura de créditos adicionais, considerando que, salvo exceções expressas, a autorização orçamentária deve se limitar ao exercício em curso.

iii) Caso haja previsão de execução financeira para além do exercício de 2025, como se dará a autorização legislativa para essa continuidade?

iv) A Lei nº 4.320/64 permite, em caráter excepcional, a reabertura de créditos especiais ou extraordinários nos primeiros quatro meses do exercício subsequente, desde que autorizados nos últimos quatro meses do exercício anterior. Há previsão formal nesse sentido?

v) Qual será o instrumento jurídico para garantir a legalidade e continuidade da despesa pública plurianual?

II. SOBRE A COMPATIBILIDADE COM O PLANEJAMENTO E A LEI ORÇAMENTÁRIA

i) Como o Executivo assegurará a compatibilidade entre os créditos decorrentes do empréstimo e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA)?

Apresente demonstração da inclusão dos recursos e respectivas despesas no PPA, LDO e LOA, como exigido pela Constituição Federal (arts. 165 e 167) e pela LRF (art. 4º, §1º, incisos I e II).

ii) Existe previsão de emenda ou readequação formal desses instrumentos?





iii) Foi elaborado e publicado Anexo de Metas Fiscais compatível com as novas projeções de endividamento decorrentes da Lei nº 3478/2025?

Encaminhar cópia do referido Anexo, nos termos do art. 4º, §1º da LRF.

III. SOBRE A OPERAÇÃO DE CRÉDITO EM SI

i) Há identificação formal da(s) instituição(ões) financeira(s) com as quais se pretende celebrar as operações de crédito?

Anexar documentos preliminares de negociação, condições gerais, taxas, prazos e exigências contratuais.

ii) Qual é o plano de amortização da dívida e quais garantias estão sendo apresentadas para assegurar o cumprimento das obrigações futuras?

Detalhar os instrumentos de contragarantia, caso envolvam bens públicos, receitas de transferências ou vinculação de receitas tributárias.

iii) Houve emissão de parecer técnico ou jurídico pela Controladoria Geral do Município ou pela Procuradoria Geral do Município sobre a viabilidade da operação?

Caso positivo, anexar cópia integral dos pareceres.

IV. SOBRE A FINALIDADE DOS RECURSOS E SUA TRANSPARÊNCIA

i) Quais são os projetos, obras ou programas que serão executados com os recursos provenientes dos empréstimos autorizados?

Apresentar lista detalhada contendo: (i) nome do projeto, (ii) valor estimado, (iii) metas físicas e financeiras, (iv) cronograma de execução, (v) impacto social esperado.

ii) Haverá transparência ativa e controle social sobre a aplicação dos recursos?

Indicar os canais de acesso à informação, previsões de publicação periódica de relatórios, mecanismos de participação social ou controle legislativo sobre a execução dos recursos captados.

V. SOBRE RESPONSABILIDADE FISCAL E EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

i) Foi realizada estimativa de impacto orçamentário e financeiro, como exige o art. 32 da LRF?

Encaminhar a memória de cálculo da relação custo-benefício, projeções de receita e despesa, e impactos na dívida consolidada líquida.

ii) O endividamento pretendido compromete o cumprimento dos limites estabelecidos pela Câmara Municipal de Manaus (RESOLUÇÃO N. 92, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2015)?

Informar os percentuais atuais da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida, com base nos últimos dois quadrimestres encerrados.



25) Pelo exposto, com fulcro na Resolução nº 03/2012 e no Regimento Interno do TCE/AM, determino à GTE-MPU que adote as seguintes providências:

- a) PUBLIQUE a presente decisão monocrática no Diário Oficial Eletrônico do TCE/AM, em até 24 (vinte e quatro) horas, consoante dispõe o art. 42-B, § 8º, da Lei nº 2.423/1996, observando a urgência que o caso requer;
- b) OFICIE a Prefeitura Municipal de Manaus para que no prazo de **5 (cinco)** dias, nos termos do art. 1º, §2º, da Resolução nº 03/2012 TCE/AM, apresente respostas e documentos que as endossem, conforme requerido no item 24 desta decisão monocrática, bem como exerça, caso queira, o contraditório diante dos apontamentos de irregularidade trazidos na exordial, saliento que o ofício deve ser encaminhado com cópia dos autos;
- c) Dê ciência ao colegiado desta Corte, na primeira sessão subsequente, nos termos disposto no artigo 1º, § 1º, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM;
- d) Findo o prazo, que os autos retornem a este relator.

GABINETE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 24 de abril de 2025.


ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA
Conselheiro-Relator

DMC

