



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

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 25/2025

DECISÃO MONONOCRÁTICA.
REPRESENTAÇÃO COM MEDIDA
CAUTELAR. INDEFERIMENTO DA
CAUTELAR. ENCAMINHAR PARA
INSTRUÇÃO.

1) Retorna-me a 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) Em decisão monocrática anterior, exarada sob o nº 20/2025, determinei, com fundamento no art. 1º, §2º, da Resolução nº 03/2012 – TCE/AM, a concessão de prazo de 5 (cinco) dias úteis ao Chefe do Poder Executivo Municipal para apresentação de esclarecimentos técnicos, orçamentários e jurídicos quanto à Lei nº 3.478/2025, que autoriza a contratação de operações de crédito até o montante de R\$ 2,5 bilhões. Em atendimento à referida determinação, a Prefeitura Municipal de Manaus encaminhou manifestação formal por meio do Ofício nº 658/2025-CONSTEC/CASA CIVIL, instruído com o Ofício Conjunto nº 001/2025 – SEMEF/CGM e respectiva Nota Técnica Conjunta nº 001/2025 – DEPRO/DEDEO/DEPEO/SUBORP, acompanhada dos anexos previstos,



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

contendo justificativas detalhadas sobre os aspectos fiscais, legais e operacionais da norma questionada.

3) Após a análise preliminar do conteúdo dos documentos encaminhados, observa-se que os esclarecimentos prestados abordam, de forma abrangente, os principais pontos controvertidos suscitados na Representação, especialmente no que diz respeito à regularidade do processo legislativo, à compatibilidade da Lei nº 3.478/2025 com os instrumentos de planejamento orçamentário vigentes (PPA, LDO e LOA), ao escalonamento da execução das operações de crédito autorizadas, bem como ao atendimento dos limites de endividamento municipal estabelecidos pela legislação vigente e monitorados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

4) A manifestação da Administração Municipal detalha que a primeira operação de crédito cogitada — no montante de R\$ 500 milhões — encontra-se em fase de tratativas com o Banco do Brasil e que o restante do montante autorizado será, se for o caso, contratado de maneira gradativa até o exercício de 2028. Ressalte-se que o planejamento de execução plurianual foi fundamentado em diretrizes legais, inclusive na observância do princípio da anualidade orçamentária (CF/88, art. 167, §1º) e na sistemática de vinculação entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), em conformidade com o que dispõe a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

5) Também foram anexados à resposta documentos relevantes, como a minuta contratual com o Banco do Brasil, parecer técnico da SEMEF, projeções de metas fiscais e elementos de precificação. Há, ainda, explicitação quanto aos mecanismos de controle da dívida pública municipal, bem como indicadores atualizados da Dívida Consolidada Líquida (DCL), cuja proporção em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) permanece significativamente abaixo dos limites estabelecidos pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

6) Diante disso, entendo que os elementos atualmente constantes nos autos afastam, ao menos por ora, a configuração do **perigo da demora**, pressuposto essencial à concessão de qualquer medida cautelar. A doutrina e a jurisprudência, tanto do Tribunal de Contas da União quanto das demais Cortes de Contas, consolidaram o entendimento de que a concessão de tutela cautelar, sobretudo no âmbito do controle externo, deve ser adotada apenas em hipóteses de urgência efetiva, em que o decurso do tempo possa comprometer a utilidade da decisão final e causar prejuízo concreto ao interesse público.

7) No presente caso, a ausência de contratação efetiva dos empréstimos previstos na Lei nº 3.478/2025, excetuando-se a operação inicial em fase de negociação, indica que a medida excepcional da cautelar — notadamente



aquela voltada à **suspensão de efeitos da norma legislativa** — não se justifica com base nos elementos fáticos disponíveis. A jurisprudência do TCE/AM é firme em considerar que **a atuação cautelar não pode servir como instrumento genérico de controle abstrato de normas** ou de antecipação do julgamento de mérito, especialmente quando o quadro probatório ainda não se encontra plenamente formado.

8) Cumpre ainda destacar que **a suspensão dos efeitos de norma legislativa regularmente aprovada e promulgada ultrapassa os limites da competência material atribuída a este Tribunal de Contas**, cuja atuação se restringe ao exercício do controle externo da administração pública, nos termos do art. 71 da Constituição Federal e da legislação estadual correlata. A invalidação ou suspensão de lei em vigor constitui matéria típica de **controle concentrado ou difuso de constitucionalidade e legalidade**, cuja competência é atribuída com exclusividade ao **Poder Judiciário**, a quem incumbe o exame de vícios formais ou materiais em normas jurídicas, seja por meio de ações diretas, seja por controle incidental em sede de tutela jurisdicional. A atuação cautelar do TCE, embora legítima nos casos de proteção ao erário e prevenção de dano à administração pública, **não pode alcançar o plano normativo geral de validade da lei**, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes e de usurpação de função jurisdicional.

9) Além disso, outro fator relevante a ser considerado é o chamado **perigo da demora reverso**, ou seja, a possibilidade de que a concessão da medida cautelar, longe de proteger o interesse público, possa gerar instabilidade administrativa e prejudicar o planejamento de políticas públicas estruturantes. No caso em exame, a eventual suspensão dos efeitos da Lei nº 3.478/2025 antes da constituição de certeza jurídica sobre sua invalidade poderia comprometer ações de médio e longo prazo relacionadas a investimentos urbanos, infraestrutura e serviços essenciais, cujos impactos são transversais ao interesse coletivo.

10) Essa possibilidade impõe ao julgador especial cautela, exigindo a ponderação entre os valores constitucionais envolvidos — legalidade, responsabilidade fiscal, segurança jurídica e continuidade administrativa. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em múltiplas oportunidades, que **a decisão cautelar não pode ser desproporcional ao risco que se pretende evitar**, sob pena de transformar o processo em um mecanismo de instabilidade institucional.

11) É importante destacar que a presente decisão **não implica, de forma alguma, prejulgamento do mérito da Representação**, tampouco convalida automaticamente a legalidade do ato normativo impugnado. Pelo contrário, como Relator, reconheço que a matéria exige análise técnica mais profunda, especialmente quanto à aderência da Lei nº 3.478/2025 aos



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

princípios da legalidade, moralidade administrativa, transparência, controle legislativo e responsabilidade fiscal. Tais aspectos devem ser detidamente examinados pela unidade técnica competente e, oportunamente, submetidos à deliberação do Plenário desta Corte.

12) A recusa de concessão da medida cautelar neste momento se funda, portanto, **na ausência dos pressupostos legais para a tutela provisória de urgência**, conforme exigem o art. 305 do Código de Processo Civil e os princípios constitucionais que regem a atuação das Cortes de Contas. A decisão se ancora ainda na interpretação sistemática da Lei Orgânica do TCE/AM, que consagra o poder cautelar como instrumento de exceção, voltado à prevenção de danos irreversíveis, o que não se confirma nos autos até o presente estágio processual.

13) Não se desconhece a relevância da discussão trazida pelo Representante, que apontou deficiências formais e materiais na tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 118/2025. Tais apontamentos foram acolhidos no despacho inicial desta relatoria como fundados em indícios razoáveis de verossimilhança, razão pela qual a instrução prossegue regularmente. Entretanto, a tutela de urgência pressupõe, além da fumaça do direito, a presença inequívoca do perigo da demora, requisito que, após as informações trazidas pelo Município, não se confirma.

14) Assim, diante da ponderação entre os elementos até aqui reunidos nos autos e os princípios constitucionais que regem a atuação do controle externo, **reputo inadequada, neste momento, a intervenção cautelar pretendida**, devendo o processo seguir com sua instrução regular, de modo a possibilitar o exame técnico e jurídico completo das questões postas.

15) Por todo o exposto, **INDEFIRO o pedido de medida cautelar formulado na presente Representação**, com fundamento no art. 1º, inciso XX, da Lei nº 2.423/1996 (Lei Orgânica do TCE/AM), c/c o art. 3º da Resolução nº 03/2012 – TCE/AM, por ausência, no presente momento processual, do requisito do perigo de dano irreparável (perigo da demora).

16) 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 tome ciência do decisório;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

- 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) Dê ciência ao representante do decisório;
- e) Que os autos sejam remetidos à unidade técnica para instrução, sob o rito ordinário, nos termos regimentais.

GABINETE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 21 de maio de 2025.

ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA
Conselheiro-Relator

DMC