



**PROCESSO** : 64.307-6/2023  
**PRINCIPAL** : Prefeitura Municipal de Várzea Grande  
**PROCEDÊNCIA** : Câmara Municipal de Várzea Grande  
**ASSUNTO** : Consulta  
**RELATOR** : Conselheiro Guilherme Antônio Maluf

**Senhor Secretário Relator:**

**1. Introdução**

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande, senhor Pedro Paulo Tolares, por meio da qual questiona a adequação do repasse do duodécimo pelo Poder Executivo Municipal em virtude da atualização do número de habitantes do Município, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O questionamento foi feito por meio do documento digital 286.578/2023, nos seguintes termos:

A CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE, na figura de seu presidente, Sr. Pedro Paulo Tolares, brasileiro, casado, vereador pelo Município de Várzea Grande, inscrito no CPF nº 580.925 .871-9Í, portador da cédula de identidade RG nº 08234060 SSP/MT, com domicílio necessário junto a Câmara Municipal de Várzea Grande/MT, neste ato representado pelo Procurador Geral in fine assinado, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento nos permissivos contidos no Art. 223, I, “b”, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas, apresentar CONSULTA FORMAL, sobre o repasse do duodécimo pelo Poder Executivo Municipal e sua vinculação ao número de habitantes do Município, divulgado pelo IBGE, o que faz nos termos que seguem.

Segundo informações apresentadas pelo consulente, em 28/06/2023 o IBGE publicou o Censo Demográfico de 2022 em todo o país, no qual constava o total de 299.472 habitantes em Várzea Grande.

Com base nesse número e de acordo com o art. 29-A, da Constituição Federal, foi estabelecido o percentual de 6% (seis por cento) do somatório da receita





tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, todos da CF/88, a título de duodécimo da Câmara de Vereadores do município.

Contudo, em outubro de 2023, o IBGE retificou as informações do Censo Demográfico, modificando o número de habitantes do Município de Várzea Grande para 300.078, o que altera o percentual do duodécimo a ser destinado para o Legislativo Municipal para 5% (cinco por cento).

Na sequência, o consultante informa sobre o impacto orçamentário causado por tal alteração e que a Lei Orçamentária Anual (LOA) fora elaborada com base na primeira divulgação do Censo Demográfico.

Por fim, apresenta os seguintes quesitos a serem respondidos:

1. Se é facultativo ou ato obrigatório do Poder Executivo Municipal com base na mudança no número de habitantes, divulgada pelo IBGE, alterar automaticamente o valor do repasse do duodécimo ao percentual contido no Art. 29 da Constituição Federal.
2. Se o Prefeito Chefe do Poder Executivo pode manter o percentual atual do repasse do duodécimo se entender conveniente e de relevante interesse público, mesmo com a alteração no número de habitantes.

## **2. Requisitos de admissibilidade**

Os requisitos para formulação de consulta estão previstos no art. 222 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso – TCE/MT (Resolução Normativa 16/2021):

Art. 222. O Plenário decidirá sobre consulta formulada ao Tribunal de Contas que deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – ser formulada em tese;

III – conter precisamente seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas;

V – indicar todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente





relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida;

VI – ser instruída, saldo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultante.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto.

§ 2º Ressalvada a hipótese mencionada no parágrafo anterior, referindo-se à consulta a caso concreto ou não preenchendo algum dos demais requisitos de admissibilidade, o Relator determinará seu arquivamento por meio de decisão monocrática fundamentada.

§ 3º Cabe à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência atualizar a consolidação de entendimentos técnicos do Tribunal, a qual compete sistematizar os entendimentos do Plenário exarados em processos de consulta.

Depreende-se da leitura dos dispositivos acima que, em regra, os requisitos de admissibilidade compreendem o cumprimento de certas exigências legais consideradas necessárias ao regular desenvolvimento do processo, cujo descumprimento poderá ensejar o seu arquivamento, mediante decisão monocrática fundamentada (§ 2º do art. 222 do RITCE/MT).

Convém destacar que somente quando for constatado relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto (§ 1º do art. 222 do RITCE/MT).

**No presente caso estão presentes todos os requisitos de admissibilidade de consultas formais perante o TCE/MT.**

A uma, porque a peça consultiva foi suscitada por autoridade legítima (Presidente da Câmara Municipal), atendendo, portanto, ao que determina o art. 78, parágrafo único, II, da Lei Complementar nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo – CPCE), e o art. 222, I, c/c art. 223, II, “b”, do RITCE/MT).

A duas, porque a consulta foi formulada em tese e objetivamente, com indicação precisa das dúvidas quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares, a versar sobre os limites totais das despesas do Poder Legislativo Municipal disposto no art. 29-A da CF/88, atendendo ao que determina os art. 79 e 80, do





CPCE, e do art. 222, II, III e V, do RITCE/MT.

A três, porque o objeto da consulta (limite de gastos do Poder Legislativo Municipal) versa sobre matéria de competência desta Corte de Contas, bem como foi instruída com o parecer do Procurador da Câmara Municipal de Várzea Grande, atendendo o art. 222, IV e VI, do RITCE/MT.

**Ante o exposto, a presente consulta deve ser admitida, uma vez atendidos os requisitos dispostos no art. 222 do Regimento Interno.**

### **3. Exame de mérito**

Por racionalidade processual, realiza-se o exame de mérito de forma segmentada e individualizada em relação a cada um dos quesitos formulados pelo consulente.

#### **3.1 Primeiro quesito formulado**

Em seu primeiro quesito, o consulente indaga se é uma faculdade ou uma obrigação do Poder Executivo Municipal alterar automaticamente o valor do duodécimo ao contido no artigo 29-A da CF/88 em razão de nova divulgação do número de habitantes do município pelo IBGE.

De início cabe destacar que a Lei Orçamentária Anual é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, devendo abranger, também, o orçamento do Legislativo Municipal.

No Município e Várzea Grande, o projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve ser enviado pelo Prefeito Municipal até 30 de setembro do ano anterior ao que se referir, nos termos do art. 132, da Lei Orgânica do Município.

Dessa forma, o orçamento do Legislativo Municipal deverá considerar a última publicação disponível quanto ao número de habitantes até o prazo para apresentação do PLOA, uma vez que o percentual do duodécimo é definido em razão da população do município, nos termos do art. 29-A, da CF/88.

Não obstante inexistir norma de estabeleça um prazo para o IBGE divulgar o número de habitantes para fins de elaboração do PLOA no âmbito dos municípios, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União determina que o IBGE publicará a relação das





populações, para fins de cálculo das quotas partes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), até 31 de agosto de cada ano, nos seguintes termos:

**Lei Orgânica TCU – Lei 8.443/1992**

Art. 102. Entidade competente do Poder Executivo federal fará publicar no Diário Oficial da União, para os fins previstos no inciso VI do art. 1º desta Lei, a relação das populações:

I - até 31 de dezembro de cada ano, no caso dos Estados e do Distrito Federal;

II - até 31 de agosto de cada ano, no caso dos Municípios.

Destaca-se que, usualmente, utiliza-se as informações divulgadas pelo IBGE para fins de cálculo do FPM como parâmetro para a definição do percentual aplicável ao orçamento do Legislativo Municipal, nos termos do art. 29-A, da CF/88.

No caso em análise, houve uma publicação do IBGE em junho/2023, pela qual a população de Várzea Grande era de 299.472, de forma que o orçamento do Legislativo Municipal foi elaborado considerado o percentual de 6% (seis por cento) como limite das despesas, sendo o orçamento devidamente aprovado em 12/12/2023, originando a Lei nº 5.207/2023.

Contudo, no final do mês de outubro de 2023, o IBGE publicou uma nova relação das populações, elevando o número de habitantes de Várzea Grande para 300.078, fato que reduz o percentual de limite dos gastos do Poder Legislativo Municipal para 5% (cinco por cento).

Há que se destacar que à data da nova publicação do IBGE, o PLOA já havia sido enviado, muito embora ainda não aprovado.

Também merece destaque a previsão contida na Lei Orgânica Municipal quanto à possibilidade de modificação do PLOA enquanto não iniciada a votação da parte que se deseja alterar, nos seguintes termos:

**Lei Orgânica de Várzea Grande**

Art. 132. Os projetos de Lei do PPA (Plano Plurianual), da LDA (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e da LOA (Lei Orçamentária Anual) serão enviadas ao Poder Legislativo pelo Prefeito Municipal nos seguintes prazos:

I – PPA: até 15 de maio do primeiro mandato do Prefeito;





II – LDO: anualmente, até 31 de agosto;

III – LOA: anualmente, até 30 de setembro.

§ 1º O não cumprimento do disposto no caput deste artigo implicará na elaboração pela Câmara, independentemente do envio da proposta, da competente Lei de Meios, tomando por base a lei orçamentária em vigor.

**§ 2º O Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara para propor a modificação do projeto de lei orçamentária, enquanto não iniciada a votação da parte que deseja alterar. (g.n.)**

Do exposto, verifica-se existir previsão legal quanto a possibilidade de alteração do PLOA, enquanto não iniciada a votação da parte a ser alterada.

Não obstante, após a aprovação da LOA, suas normas passam a ser de observância obrigatória, não sendo lícita a alteração do orçamento do legislativo municipal de forma automática pelo Prefeito, em detrimento do devido processo legislativo.

Esse entendimento já foi defendido pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão do Min. Gilmar Mendes, nos autos do ARE 1.142.009/SE<sup>1</sup>, conforme extrato abaixo:

“Esta Corte ao julgar a ADPF 339, Pleno, DJe 18.5.2016, firmou entendimento no sentido de que o repasse de verbas pelo Poder Executivo aos demais poderes e aos órgãos autônomos deve observar a previsão na lei orçamentária anual.

O repasse dos duodécimos representa garantia à independência dos Poderes e dos órgãos enumerados no art. 168 da Constituição Federal, não cabendo ao Chefe do Poder Executivo interferir no momento de realização do repasse, na quantia a ser transferida e na destinação das verbas orçamentárias repassadas. **Deste modo, qualquer desajuste da lei orçamentária em relação aos limites previstos no art. 29-A da Constituição Federal não o autoriza, unilateralmente, a alterar o percentual da receita destinada ao Poder Legislativo.” (g.n.)**

No caso, julgava-se um recurso interposto contra Acórdão do TJSE que também entendeu que o Poder Executivo não pode proceder com o reenquadramento dos percentuais previstos na Constituição, indo de encontro aos percentuais fixados na LOA, conforme segue:

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339721003&ext=.pdf>>.





MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. REPASSE DO DUODÉCIMO MENSAL À CÂMARA DE VEREADORES. VALOR PAGO A MENOR, SOB ALEGAÇÃO DE AUMENTO POPULACIONAL NO ANO. IMPOSSIBILIDADE. OBEDIÊNCIA AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS E À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. DEVER DE REPASSE DOS VALORES INTEGRAIS. VALORES PRETÉRITOS À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAR O MANDADO DE SEGURANÇA COMO SUCEDÂNEO DA AÇÃO DE COBRANÇA. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA. DECISÃO UNÂNIME. 1. Ação mandamental na qual o Impetrante questiona suposto repasse a menor de recursos duodecimais desde o mês de maio de 2014, violando claro dispositivo constitucional, bem como a própria proporção fixada na Lei Orçamentária Anual (LOA);

2. Na hipótese, a LOA (Lei Orçamentária Anual) para o exercício de 2014, fixou no art. 11, o percentual de 7%, conforme estabelecido no inciso III, do §2º, do art. 29-A da Constituição Federal;

**3. Alegação de que a redução do repasse estaria ocorrendo por força de um aumento populacional, registrado pelo IBGE, que indicou estar o número de habitantes do Município de Lagarto superior a 100.000 habitantes, de modo a atrair o percentual inferior de 6%, conforme o inciso II do art. 29-A;**

**4. Ocorre que, tal fato, referente ao aumento populacional verificado, por si só, não autoriza o Executivo a proceder com o reenquadramento dos percentuais previstos na Constituição, indo de encontro aos percentuais fixados na LOA. Precedentes do STF e dos Tribunais pátrios;**

5. Com relação ao pleito de recebimento das diferenças recebidas a menor, referentes aos meses anteriores à impetração, entende-se que tal pleito não resta salvaguardado pela via do writ, mormente porque este não pode ser utilizado como sucedâneo da ação de cobrança, conforme se infere da leitura do art. 14, § 4º, da Lei nº 12.016/2009, assim como das Súmulas nº 269 e 271, ambas do STF;

6. Concessão parcial da ordem. Decisão Unânime.”

Do exposto, verifica-se não ser autorizada a alteração, diretamente pelo Prefeito Municipal, dos percentuais do duodécimo destinado ao Poder Legislativo já fixados na Lei Orçamentária Anual, em razão da mudança do número de habitantes do Município





divulgado pelo IBGE.

### 3.2 Segundo quesito formulado

Em seu segundo quesito, o consulente questiona se o Prefeito Municipal pode manter o percentual atual do repasse do duodécimo se entender conveniente e de relevante interesse público.

Conforme explanado na resposta ao primeiro quesito, o Prefeito Municipal deve observar os valores fixados na Lei Orçamentária Anual quanto ao duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal, não sendo lícito ao Prefeito interferir na quantia a ser transferida.

Eventual desajuste lei LOA e o art. 29-A da CF/88 não autoriza o Prefeito a alterar, unilateralmente, o percentual da receita destinada à Câmara Municipal.

Assim, caso entenda pela inconstitucionalidade da Lei Orçamentária Anual, cabe ao Chefe do Poder Executivo tomar as providências judiciais cabíveis para retirar a norma viciada do ordenamento jurídico.

## 4. Conclusão e proposta de encaminhamento

Considerando os argumentos apresentados, com fundamento no art. 224, § 1º, do RITCE/MT, propõe-se ao Exmo. Conselheiro Relator admitir a presente consulta para, no mérito, respondê-la nos termos delineados na ementa a seguir, colhido, preliminarmente, o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência (CPNJur) sobre os estritos pontos descritos no art. 3º, III, “a”, da Resolução Normativa nº 13/2021.

**Câmara Municipal de Várzea Grande. Duodécimo. Limite Constitucional. Divulgação da população pelo IBGE após o envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Alteração dos valores a serem repassados unilateralmente pelo Prefeito. Ilegalidade.**

1. O limite total das despesas das Câmaras Municipais é fixado em percentual estabelecido pela Constituição Federal de 1988, tendo como parâmetro o número de habitantes do Município divulgado pelo IBGE.
2. Eventual desajuste entre a Lei Orçamentária Anual e o art. 29-A da Constituição Federal não autoriza o Prefeito a alterar, unilateralmente, o percentual da receita destinada à Câmara Municipal.
3. Havendo inconstitucionalidade da Lei Orçamentária Anual, deverão ser tomadas as providências judiciais cabíveis para a retirada da norma viciada do ordenamento jurídico.





Tribunal de Contas  
Mato Grosso

**SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO**

Telefone(s): 65 3613-7183 / 7685

e-mail: segecex@tce.mt.gov.br

É o parecer.

Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 07 de março de 2024.

*(assinatura digital)*<sup>2</sup>

**Bruno Alberto Zys**

Auditor Público Externo

---

<sup>2</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

