



PROCESSO N.º	:	643076/2023
PRINCIPAL	:	CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO	:	CONSULTA FORMAL
RELATOR	:	CONSELHEIRO GUILHERME MALUF
MANIFESTAÇÃO TÉCNICA N.º	:	20/2024/SNJUR

Excelentíssimo Conselheiro Valter Albano,

(Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo)

1. O processo é referente à consulta apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande, Vereador Pedro Paulo Tolares, questionando sobre o repasse de duodécimo pelo Poder Executivo Municipal e a sua vinculação ao número de habitantes da municipalidade divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE¹, nos seguintes termos:

1- Se é facultativo ou ato obrigatório do Poder Executivo Municipal com base na mudança no número de habitantes, pelo divulgado 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. Em atendimento ao disposto no art. 3º, parágrafo único, III, “a”, da Resolução Normativa nº 13/2021-TP, foi elaborada esta manifestação da Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo - SNJur para subsidiar o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur exigido pelo inciso IV do art. 63, do Regimento Interno deste Tribunal – RITCE-MT².

3. Nos próximos tópicos, serão apresentadas a síntese do parecer da Secretaria Geral

¹ Documento digital 286578/2023.

² Anexo Único da Resolução Normativa 16/2021-TP.





de Controle Externo - Segecex, a análise desta SNJur e a proposta de encaminhamento.

Síntese do Parecer Técnico da Segecex

4. No que diz respeito aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a Segecex³ constatou que o consulente não cumpriu o requisito previsto no inciso VI do art. 222.
5. Por conseguinte, sugeriu ao Relator que intimasse o consulente a emendar a inicial, anexando aos autos o parecer da unidade de assistência técnica ou jurídica, conforme estipulado nos arts. 30 e 31 do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso - CPCE-MT, e nos arts. 113, 114 e 222, VI, do Regimento Interno do TCE-MT, com estabelecimento de prazo para cumprimento, sob pena de arquivamento dos autos.
6. Diante disso, o Procurador da Câmara Municipal de Várzea Grande, Senhor Robson Luiz de Figueiredo Mendonça, apresentou Parecer Jurídico, opinando que, para o ano de 2024, deve ser considerado o quantitativo populacional de 299.472, divulgado antes de 31/8/2023, limitando-se o total de despesas do Poder Legislativo Municipal em até 6% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, conforme estipulado no inciso II do art. 29-A da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Além disso, indicou que, para a elaboração da LOA do exercício de 2025, deve ser considerado o quantitativo populacional divulgado até a data de 31/8/2024 ou o publicado em outubro de 2024.
7. Sequencialmente, a Segecex, em parecer técnico, afirmou que a consulta formal, então, atendeu a todos os requisitos de admissibilidade exigidos pela norma regimental. Isso porque foi apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande, autoridade legítima para formulação (conforme o art. 222, I em conjunto com o art. 223, II, “b”), formulada de forma clara e objetiva, com indicação precisa das dúvidas quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares (conforme estabelecido no art. 222, II, III e V). Além disso, aborda matéria de competência do Tribunal de Contas,

³ Documento digital 412985/2024.





que é o limite de gastos do poder legislativo municipal (de acordo com o art. 222, IV).

8. Quanto ao mérito, propôs a aprovação da seguinte ementa:

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.

9. Em resumo, a Segecex apresentou os seguintes fundamentos e afirmações para propor a ementa:

- a Lei Orgânica do Município de Várzea Grande estipula que o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve ser enviado pelo Prefeito Municipal até 30 de setembro do ano anterior ao que se refere (conforme o art. 132);

- deve-se considerar a última publicação disponível sobre o número de habitantes até o prazo para apresentação do PLOA, tendo em vista que o percentual do duodécimo é definido em função da população do município, nos termos do art. 29-A da CRFB;

- não obstante inexistir norma que estabeleça um prazo para o IBGE divulgar o número de habitantes para fins de elaboração do PLOA, a Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - determina que o IBGE publique 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 (conforme o art. 102). Essas informações são utilizadas usualmente como parâmetro para a definição do percentual aplicável ao orçamento do Legislativo Municipal, nos termos do art. 29-A da CRFB;

- o IBGE fez duas publicações sobre a relação populacional de Várzea Grande em 2023: a primeira em junho, com um total de 299.472 habitantes; a segunda em outubro, com um número mais elevado de habitantes, ou seja, 300.078. Na data da nova publicação





do IBGE, o PLOA já havia sido enviado, muito embora ainda não aprovado;

- A Lei Orgânica Municipal contém previsão quanto à possibilidade de alteração do PLOA enquanto não iniciada a votação da parte que se deseja alterar;

- 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;

- Qualquer desajuste da lei orçamentária em relação aos limites previstos no art. 29-A da Constituição Federal não autoriza o Chefe do Poder Executivo, unilateralmente, a alterar o percentual da receita destinada ao Poder Legislativo, conforme já se manifestou o Supremo Tribunal Federal nos autos do ARE 1.142.009/SE⁴;

- 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.

Análise da SNJur

10. Para verificar o atendimento dos requisitos de admissibilidade, foi elaborada a tabela abaixo, que apresenta de forma resumida os requisitos que foram atendidos e os que não foram.

Tabela 1. Análise de admissibilidade

Requisito de admissibilidade	Fundamento	Situação
Foi formulada por autoridade legítima?	Art. 222, I, e art. 223, II, “b”, do RITCE-MT e art. 78, parágrafo único, do CPCE-MT	Atendido
Foi formulada em tese?	Art. 222, II, do RITCE-MT e art. 80, II, do CPCE-MT	Atendido
Contém precisamente o seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes	Art. 222, III, do RITCE-MT e art. 80, I, do CPCE-MT	Atendido

⁴ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339721003&ext=.pdf>>.





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?		
Versa sobre matéria de competência deste TCE?	Art. 222, IV, do RITCE-MT	Atendido
Foram indicados todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão que pretende ver respondida?	Art. 222, V, do RITCE-MT e art. 80, III, do CPCE-MT	Atendido
Foi instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultante?	Art. 222, VI, do RITCE-MT	Atendido

Fonte: elaborada pela equipe.

11. Conforme exposto na tabela 1, verifica-se que todos os requisitos de admissibilidade foram atendidos, pois a consulta formal foi apresentada por autoridade legítima, formulada em tese com a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e com a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares afetos à competência deste Tribunal, bem como foi juntado parecer jurídico ou da área técnica.

12. Quanto ao mérito, ratifica-se a posição da Segecex, no sentido de que não é legítimo o Chefe do Poder Executivo alterar unilateralmente o percentual de receitas destinadas ao Poder Legislativo para corrigir eventual desajuste da lei orçamentária em relação aos limites previstos no art. 29-A da CFRB. Essa posição está amparada em precedentes do Supremo Tribunal Federal, como indicado pela Segecex e transcreto abaixo:

(...) 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.

(...)

Assim, conforme aduzido pelo recorrente, tendo em vista a possibilidade de constitucionalidade da lei orçamentária, caberia ao Chefe do Poder Executivo tomar as providências judiciais cabíveis para retirar a norma viciada do ordenamento jurídico.

13. Ademais, conforme teor da Resolução de Consulta 22/2023-PV deste Tribunal, para definição do percentual do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal, devem ser utilizados como base os dados definitivos do recenseamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, não servindo como referencial qualquer levantamento populacional prévio.

14. Portanto, combinando o entendimento do STF supracitado com o conteúdo da Resolução de Consulta 22/2023-PV, conclui-se, quanto ao primeiro questionamento do consultente, que para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária devem ser utilizados os dados definitivos populacionais publicados pelo IBGE no exercício anterior ao de elaboração da proposta orçamentária. A data base dos dados é justificada pela temporalidade necessária para concluir a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária. O processo de elaboração é construído ao longo do primeiro semestre do ano, a fim de que o Projeto esteja pronto para ser encaminhado ao Parlamento até o final do mês de setembro, para apreciação e votação.

15. O TCE-MT já se posicionou em deliberação de consulta formal na perspectiva de que a proposta orçamentária deve ser elaborada com previsão de repasse ao Legislativo Municipal dentro do limite de que trata os incisos I a IV, do artigo 29-A, porém sem adentrar a data base dos dados a serem utilizados na elaboração da proposta, veja:

Câmara Municipal. Duodécimo. Valor repassado superior ao limite constitucional. Necessidade de adequação.

A proposta orçamentária deve ser elaborada com previsão de repasse ao Legislativo Municipal dentro do limite de que trata os incisos I a IV, do artigo 29-A, da Constituição Federal. Caso a Lei Orçamentária do Município tenha fixado, para repasse ao Poder





Legislativo, valor superior a tal limite, o Poder Executivo deverá proceder à devida adequação, na forma do mandamento constitucional.

(CONSULTAS. Relator: ALENCAR SOARES. Acórdão 2618/2006 - PLENÁRIO. Julgado em 07/11/2006. Publicado no DOE-MT em 11/12/2006. Processo 143146/2006).

16. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já deliberou em processo de consulta sobre esse tema, indicando que na elaboração da peça orçamentária deve ser utilizada a estimativa anual populacional oficialmente divulgada pelo IBGE no exercício anterior ao de elaboração das propostas, nos seguintes termos:

PROCESSO: TC 396/020/16

INTERESSADA: Câmara Municipal de Bertioga.

ASSUNTO: Consulta acerca da base a ser utilizada para fixação dos subsídios dos vereadores, levando-se em conta o último censo oficial ou a estimativa anual divulgada pelo IBGE.

CONCLUSÃO: “Na fixação do subsídio dos vereadores para a legislatura subsequente, a ocorrer no último ano da legislatura, a referência populacional a ser adotada, para os fins do disposto no inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal, é a do exercício anterior ao do término da legislatura, estimada e publicada anualmente por entidade competente do poder executivo federal, consoante disposto no artigo 102, II, da lei nº 8.443/92.”

SESSÃO: 27-06-17 **PUBLICAÇÃO:** 06-07-17

PROCESSO: TC 57/020/14

INTERESSADO: Prefeita do Município de Guarujá.

ASSUNTO: Consulta sobre a aplicabilidade do artigo 29-A da Constituição Federal, no que se refere ao índice populacional a ser utilizado em face do limite fixado aos repasses de duodécimos às Câmaras Municipais, se do último censo demográfico realizado pelo IBGE ou das estimativas anuais divulgadas pelo referido Instituto até 31 de agosto de cada ano.

CONCLUSÃO:

PERGUNTA: “Para atendimento ao disposto no artigo 29-A da Constituição Federal, qual referência deve ser utilizada para fins de apuração do percentual de repasse do duodécimo à Câmara Municipal, os dados do último censo (31/12/2010) ou as estimativas anuais devidamente publicadas pela Fundação IBGE até 31 de agosto de cada ano?”

RESPOSTA: “Para o fim de dar cumprimento ao Artigo 29-A da Constituição Federal a fixação do limite de repasses às Câmaras





Municipais deve observar a estimativa anual populacional oficialmente divulgada pelo IBGE no exercício anterior ao de elaboração das propostas orçamentárias.”

SESSÃO: 11-05-16 **PUBLICAÇÃO:** 31-05-16

17. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte⁵ respondeu recentemente consulta, estabelecendo que na elaboração da proposta orçamentária deve-se considerar, para fins de cálculo do limite de despesas totais do Poder Legislativo Municipal (art. 29-A, CF/88), a estimativa anual populacional oficialmente divulgada pelo IBGE no exercício anterior (Processo nº 003698/2023-TC, Relator: Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales – Acórdão nº 718/2023-TC, em 07/12/2023, Pleno).

18. Quanto ao segundo questionamento, conclui-se que o Chefe do Poder Executivo deve obediência à Lei Orçamentária quanto aos valores de repasses aos demais poderes e órgãos autônomos, não podendo, mesmo se entender conveniente e de relevante interesse público, alterar unilateralmente os valores fixados. Caso vislumbre a possibilidade de inconstitucionalidade da lei orçamentária, cabe ao Chefe do Poder Executivo tomar as providências judiciais cabíveis para retirar a norma viciada do ordenamento jurídico.

19. Pelo exposto, concordando-se a CPNJur com o conhecimento da consulta, com base nos fundamentos indicados pela Segecex, ora ratificados por esta Secretaria, sugere-se ementa de consulta alternativa, nos seguintes termos:

Câmara Municipal. Despesa. Limite percentual. Alteração populacional. Lei Orçamentária.

1. Para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária devem ser utilizados, para cumprimento do disposto no art. 29-A da Constituição Federal, os dados definitivos populacionais publicados pelo IBGE no exercício anterior ao de elaboração da proposta orçamentária.
2. Eventual desajuste entre a Lei Orçamentária Anual e o art. 29-A da Constituição Federal não autoriza o chefe do Poder Executivo a alterar, unilateralmente, o percentual da receita destinada ao Poder Legislativo, pois o repasse de verbas pelo Poder Executivo aos demais poderes e

⁵Disponível em: <<https://www.tce.rn.gov.br/Jurisprudencia/Consulta>>. Acesso em 9/4/2024.





aos órgãos autônomos deve observar a previsão na Lei Orçamentária Anual.

3. Caso vislumbre a possibilidade de constitucionalidade da Lei Orçamentária, cabe ao Chefe do Poder Executivo tomar as providências judiciais cabíveis para retirar a norma viciada do ordenamento jurídico.

Proposta de encaminhamento à CPNJur

20. Considerando-se os fundamentos apresentados pela Segecex e as observações desta Secretaria contidas na presente manifestação, sugere-se ao Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo - CPNJur que apresente a consulta formal para deliberação da CPNJur e, após, caso de acordo, recomende ao Conselheiro Relator que conheça a consulta formal e vote pela aprovação de ementa, tendo como base as opções do seguinte quadro comparativo:

PROPOSTA DA SEGECEX	PROPOSTA DA SNJUR
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>3. Havendo constitucionalidade da Lei Orçamentária Anual, deverão ser tomadas as providências judiciais cabíveis para a retirada da norma viciada do ordenamento jurídico.</p>	<p>Câmara Municipal. Despesa. Limite percentual. Alteração populacional. Lei Orçamentária.</p> <p>1. Para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária devem ser utilizados, para cumprimento do disposto no art. 29-A da Constituição Federal, os dados definitivos populacionais publicados pelo IBGE no exercício anterior ao de elaboração da proposta orçamentária.</p> <p>2. Eventual desajuste entre a Lei Orçamentária Anual e o art. 29-A da Constituição Federal não autoriza o chefe do Poder Executivo a alterar, unilateralmente, o percentual da receita destinada ao Poder Legislativo, pois o repasse de verbas pelo Poder Executivo aos demais poderes e aos órgãos autônomos deve observar a previsão na Lei Orçamentária Anual.</p> <p>3. Caso vislumbre a possibilidade de constitucionalidade da Lei Orçamentária, cabe ao Chefe do Poder Executivo tomar as providências judiciais cabíveis para retirar a norma viciada do ordenamento jurídico.</p>

Cuiabá-MT, 9 de abril de 2024.

Mônica Cristina dos Anjos Acendino
Secretária Adjunta de Normas, Jurisprudência e Consensualismo





De acordo:

Lisandra Hardy Barros

Secretária de Normas, Jurisprudência e Consensualismo

