



PROCESSO Nº : 64.307-6/2023
ASSUNTO : CONSULTA
PROCEDENTE : CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
PRINCIPAL : PEDRO PAULO TOLARES
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME MALUF

PARECER Nº 1.839/2024

CONSULTAS. CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. EXERCÍCIO DE 2024. QUESTIONAMENTOS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ALTERAR AUTOMATICAMENTE O DUODÉCIMO DO LEGISLATIVO EM RAZÃO DA MUDANÇA DO NÚMERO DE HABITANTES DIVULGADA PELO IBGE. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO. PARECER PELO CONHECIMENTO DOS AUTOS E APROVAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENTA SUGERIDA PELA SNJUR.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Consulta**¹, protocolada pelo **Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande**, senhor Pedro Paulo Tolares, objetivando manifestação do E. Tribunal de Contas do Estado com relação ao repasse do duodécimo pelo Poder Executivo Municipal e sua vinculação com a atualização do número de habitantes do Município, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos seguintes termos:

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 re-

¹ **Malote Digital** – Documento digital nº 286565/2023.



levante interesse público, mesmo com a alteração no número de habitantes.

2. A Segecex, por meio da Informação Técnica², sugeriu a intimação do Consultante para emendar a inicial e juntar o parecer da unidade de assistência técnica ou jurídica, nos termos dos arts. 30 e 31 do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso e dos arts. 113, 114 e 222, VI, do RITCE/MT.

3. Emendada a inicial e devolvida ao setor competente, o **Secretário-Geral de Controle Externo**³, ratificando os fundamentos da equipe técnica da Segecex⁴, emitiu parecer conclusivo pelo conhecimento da consulta e, no mérito, sugeriu que seja respondida nos seguintes termos:

Câmara Municipal de Várzea Grande. Despesa. Limite. Gasto total. Orçamento. Censo populacional divulgado pelo IBGE. Aprovação da Lei Orçamentária Anual municipal sem contemplar os dados do censo atualizado. Necessidade de alinhamento normativo da Lei Orçamentária ao art. 29-A da Constituição Federal. Redução automática dos duodécimos devidos pelo Poder Executivo à Câmara Municipal. Impossibilidade. Obrigação do Chefe do Poder Executivo de adotar medidas corretivas legislativas e/ou judiciais.

1. Os percentuais fixados pelos incisos do artigo 29-A, da Constituição Federal, constituem limites máximos de gastos, razão pela qual a Lei Orçamentária municipal poderá prever para os repasses duodecimais valores inferiores ao referido teto, desde que suficientes para custear a manutenção dos serviços da Câmara Municipal, nos termos do prejulgado extraído do Acórdão TCE MT 965/2002.

2. Eventual majoração de valores duodecimais fixados na Lei Orçamentária Anual municipal ante o respectivo limite de gastos previsto pelo art. 29-A da Constituição Federal, embora se constitua em ilicitude de índole constitucional, não autoriza o Poder Executivo Municipal a alterar, unilateral e automaticamente, o percentual da receita assegurada no orçamento à Câmara Municipal.

4. A **Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – SNJur**, por meio da Manifestação Técnica nº 20/2024/SNJUR⁵, ratificou os argumentos apresentados pela Segecex e propôs a aprovação da seguinte ementa:

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

² **Informação Técnica** – Documento digital nº 412985/2023.

³ **Despacho** – Documento digital nº 4430384/2024.

⁴ **Parecer da Secex - Consultas** – Documento digital nº 425322/2024.

⁵ **Manifestação Técnica** – Documento digital nº 443811/2024.



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 aos órgãos autônomos deve observar a previsão na Lei Orçamentária Anual.
3. 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.

5. Submetida à análise pelos membros da **Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur**, esta emitiu o Pronunciamento Conclusivo nº 10/2024 – CPNJUR⁶, acompanhando a emenda proposta pela SNJur.

6. Em **Julgamento Singular**⁷ proferido nos autos, o Conselheiro Relator admitiu a consulta por entender presentes os requisitos de admissibilidade.

7. Vieram os autos para análise ministerial.

8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da admissibilidade

9. A Consulta consiste no mecanismo posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência. Assim, nos termos do Regimento Interno do TCE/MT, a consulta deve atender aos seguintes requisitos:

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

⁶ **Pronunciamento Conclusivo** – Documento digital nº 451120/2024.

⁷ **Decisão Singular** – Documento digital nº 452451/2024.



- I - ser formulada por autoridade legítima;
- II - ser formulada em tese;
- III - conter precisamente o 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, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultante.

10. No vertente caso, observa-se que a consulta versa sobre **matéria de competência desta Corte de Contas** (limite de gastos do Poder Legislativo Municipal), preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva. Os **questionamentos foram apresentados em tese e expostos de forma objetiva**, o que permite a apreciação da presente consulta à luz da legislação aplicável à espécie. Quanto à **legitimidade**, a presente consulta foi proposta por parte legítima, haja vista ter sido subscrita pelo Sr. Pedro Paulo Tolares, Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande.

11. Feitas tais considerações preliminares, o **Ministério Público de Contas** coaduna com o **conhecimento** da presente consulta, nos termos do art. 96, inciso IV c/c os 222 a 226 do Regimento Interno do TCE/MT.

2.2. Do mérito

12. O Consultante narra na sua inicial que, 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.



13. Contudo, em outubro de 2023, o IBGE retificou as informações do Censo Demográfico, modificando o número de habitantes do Município para 300.078, o que alteraria o percentual do duodécimo a ser destinado para o Legislativo municipal para 5% (cinco por cento).
14. Na sequência, o consultante informa sobre o impacto orçamentário causado por tal alteração e que a Lei Orçamentária Anual fora elaborada com base na primeira divulgação do Censo Demográfico. Nesse sentido, e conforme relatado, a autoridade consultante visa obter resposta sobre a possibilidade de o Poder Executivo Municipal alterar automaticamente o valor do repasse do duodécimo com base na mudança do número de habitantes divulgada pelo IBGE (e se esta alteração seria facultativa ou obrigatória) e se, apesar da alteração do número de habitantes, caso entenda conveniente e oportuno, se pode o Chefe do Executivo manter o percentual atual do repasse do duodécimo.
15. A Segecex e a SNJur coadunaram no entendimento de que o Chefe do Poder Executivo não está autorizado a alterar o percentual da receita destinada ao Poder Legislativo já fixado na Lei Orçamentária Anual, em razão da mudança do número de habitantes do Município divulgado pelo IBGE.
16. Com relação à possibilidade de manter o percentual atual do repasse do duodécimo, caso o Chefe do Poder Executivo assim entenda conveniente e oportuno (segundo quesito), a Segecex e a SNJur reafirmaram que o Prefeito Municipal deve observar os valores fixados na LOA quanto ao duodécimo a ser repassado ao Legislativo, não sendo lícito ao Prefeito interferir na quantia a ser transferida.
17. Nesse sentido, a área técnica sugeriu aprovar ementa de resolução de consulta prevendo, de forma explícita, a impossibilidade de alteração unilateral por parte do Poder Executivo Municipal dos repasses duodecimais, já fixados na LOA, assegurados ao Poder Legislativo:

Câmara Municipal de Várzea Grande. Despesa. Limite. Gasto total. Orçamento. Censo populacional divulgado pelo IBGE. Aprovação da Lei Orçamentária Anual municipal sem contemplar os dados do censo



atualizado. Necessidade de alinhamento normativo da Lei Orçamentária ao art. 29-A da Constituição Federal. Redução automática dos duodécimos devidos pelo Poder Executivo à Câmara Municipal. Impossibilidade. Obrigação do Chefe do Poder Executivo de adotar medidas corretivas legislativas e/ou judiciais.

1. Os percentuais fixados pelos incisos do artigo 29-A, da Constituição Federal, constituem limites máximos de gastos, razão pela qual a Lei Orçamentária municipal poderá prever para os repasses duodecimais valores inferiores ao referido teto, desde que suficientes para custear a manutenção dos serviços da Câmara Municipal, nos termos do prejugado extraído do Acórdão TCE MT 965/2002.

2. Eventual majoração de valores duodecimais fixados na Lei Orçamentária Anual municipal ante o respectivo limite de gastos previsto pelo art. 29-A da Constituição Federal, embora se constitua em ilicitude de índole constitucional, não autoriza o Poder Executivo Municipal a alterar, unilateral e automaticamente, o percentual da receita assegurada no orçamento à Câmara Municipal.

18. A **SNJur**, por sua vez, ratificou os fundamentos técnicos, fazendo ajustes apenas no sentido de consignar que, em caso de inconstitucionalidade da LOA, caberá ao Chefe do Poder Executivo tomar as medidas judiciais cabíveis. Vejamos:

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

3. 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. **Passa-se à análise ministerial.**

20. Sobre o assunto, concorda-se em responder ao consulente sobre a impossibilidade de alteração unilateral, pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, do percentual de receitas destinadas ao Poder Legislativo para corrigir eventual desajustes da lei orçamentária em relação aos limites previstos no artigo 29-A.



21. Vale dizer que este é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Veja-se:

(...) 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 inconstitucionalidade da lei orçamentária, caberia ao Chefe do Poder Executivo tomar as providências judiciais cabíveis para retirar a norma viciada do ordenamento jurídico. (Grifamos)

22. Importante consignar que, conforme disposto na Resolução de Consulta 22/2023-PV desta Corte de Contas, para definição do percentual do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal devem ser utilizados como base os dados definitivos do censo realizado pelo IBGE, não servindo como referencial qualquer levantamento populacional prévio.

23. Assim, combinando o entendimento do STF acima mencionado e o conteúdo da Resolução de Consulta 22/2023-PV, quanto ao primeiro questionamento do consulente, podemos concluir que os dados a serem utilizados para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária são os dados populacionais definitivos do exercício anterior ao da elaboração da proposta orçamentária.

24. Oportuno apontar que o TCE/MT já se posicionou em deliberação de consulta formal no sentido 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 se adentrar na data base dos dados a serem utilizados na elaboração da proposta. Senão, vejamos:

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).

25. No se que refere ao segundo questionamento, conforme já explicitado anteriormente, o Prefeito Municipal deve observar os valores fixados na Lei Orçamentária Anual quanto ao duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal, não havendo que se falar em conveniência e oportunidade.

26. Do conteúdo da ementa proposta pela Secretaria de Normas e Jurisprudência, vislumbra-se ser a resposta mais constitucionalmente adequada e juridicamente correta, afastando eventual insegurança jurídica com relação ao instrumento a ser utilizados pelos gestores em caso de possível inconstitucionalidade na Lei Orçamentária Anual.

27. Diante das razões expendidas, este **Parquet de Conta**, em sintonia com o Pronunciamento Conclusivo da SNJur, manifesta-se pela **aprovação** da proposta de ementa de Resolução de Consulta sugerida pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo conforme art. 296, IV, do Regimento Interno do TCE/MT.

3. CONCLUSÃO

28. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, preliminarmente, coaduna com o **conhecimento** da consulta e, no mérito, manifesta-se pela **aprovação** da proposta de ementa de Resolução de Consulta da SNJur, conforme art. 296, IV do Regimento Interno do TCE/MT, 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 Fe-



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

3. 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.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 08 de maio de 2024.

(assinatura digital⁸)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

⁸ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.