

---

**PARECER JURÍDICO**

OBJETIVO: Análise dos parâmetros legais referente a composição do duodécimo do Legislativo Municipal.

**1 – RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, formulado pelo Gabinete do Prefeito de São Miguel do Tocantins, no sentido de que sejam analisados os parâmetros legais de apuração dos valores repassados a Câmara Municipal através do duodécimo.

Tendo em vista diversos e diferentes entendimentos a respeito da ocorrência de erros quanto aos cálculos de duodécimos entre Executivo e Legislativo, principalmente após algumas decisões judiciais favoráveis ao incremento de valores de repasse relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), na tentativa de elucidar a questão requereu apreciação desta assessoria jurídica.

Primeiramente, ressalta-se que o presente parecer jurídico possui um teor simplesmente opinativo, a fim de nortear as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação/dúvida apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento dos presentes motivos ou não.

Cumprido destacar que cabe a esta Assessoria Jurídica se ater apenas sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa, tampouco a análise de valores, bem como qualquer outro item técnico que não seja de competência jurídica. A apreciação jurídica se dá, portanto, tão somente às questões de legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

É o breve relato.

Passa-se a analisar o pleito.

## 2 - DO MÉRITO

Primeiramente a questão se fixa sobre a inclusão ou não dos valores que compõe o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) devem ser incluídos ou não no cálculo do duodécimo repassado ao Legislativo Municipal, vejamos inicialmente o que é o FUNDEB.

É um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal.

O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Independentemente da fonte de origem dos valores que compõem o Fundo, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração.

Além das fontes de receita de impostos e de transferências constitucionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, integram a composição do FUNDEB os recursos provenientes da União a título de complementação aos entes federados que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades.

Já a expressão duodécimo orçamentário remete para a Lei Orçamentária Anual do Legislativo, e é calculado de acordo com o valor da receita corrente líquida anual do município em questão.

A cerca das transferências previstas no §5º do Art. 153 e nos Arts. 158 e 159, da CF/88, devem ser computados para realização da base de cálculo do duodécimo o que pertence ao município por força da Carta Magna, vejamos:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; (**IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE - IRRF**)

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (**IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR**)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; (**IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES - IPVA**)

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. (**IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS - ICMS**)

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: (**IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI**)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; **(FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM)**

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; **(1% FPM – DEZEMBRO)**

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; **(1% FPM – JULHO)**

f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano; **(1% FPM – SETEMBRO)**

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. **(IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI)**

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. **(CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE)**

Por sua vez, a Constituição Federal determina os limites de despesas do Legislativo Municipal conforme determina o Art. 29-A, e deixa claro que é relativo ao

somatório da RECEITA TRIBUTÁRIA que são as transferências acima elencadas, como podemos observar.

*Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Vigência)*

*I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito)*

Diante disto, evidente os parâmetros da composição relativa ao que deve ser ou não escriturado para a composição do duodécimo, contudo, a dúvida permeia a questão da contribuição relativa ao FUNDEB que é contribuição Municipal.

Em cada Estado e no Distrito Federal, bem como nos Municípios o FUNDEB é composto por 20% (vinte por cento) das seguintes receitas, além da receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos aqui relacionados.

- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (**ITCD**);
- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (**ICMS**);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (**IPVA**);
- Imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (**ITR**);
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (**FPE**);

- Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (**IPlexp**);

O que precisa ficar claro é que o percentual de contribuição do Município para como Fundo de Educação deve ser incluído no cálculo do duodécimo, contudo os valores que o Executivo Municipal recebe do Fundo para a manutenção da Educação deve ser desconsiderado, até mesmo devido a aplicação exclusiva na área.

O Ministro Luiz Fux, relator no Acórdão 985.499 – Publicado em 01 de setembro de 2020, esclarece os fatos e determina o entendimento da Suprema Corte e não deixa dúvidas do texto constitucional. Vejamos:

*Ocorre, entretanto, ao contrário do consignado no acórdão recorrido, **que a contribuição municipal feita ao FUNDEB**, com recursos próprios, que é representada por 20% dos recursos previstos no art. 158, II, III e IV, da CF (50% da arrecadação de ITR, relativamente aos imóveis situados no município; 50% sobre o IPVA de veículos licenciados em seu território; 25% do ICMS), tal como dispõe o art. 60, II, do ADCT, deve compor a base de cálculo prevista no art. 29-A da CF, por ser contribuição municipal.*

*A questão trazida refere-se em solver a controvérsia quanto a possibilidade da **contribuição municipal feita ao FUNDEB, que é representada por 20% dos recursos previstos no art. 158, II, III e IV da CF, poder ser excluída da base de cálculo dos duodécimos repassados do Executivo ao Legislativo municipal.***

***Evidentemente que não, pois se trata de receita pública, tributária na forma prevista no art. 60, II, do ADCT**, que deve integrar a base de cálculo prevista no artigo 29-A da CF.*

*É de se ressaltar que os recursos provenientes dos municípios que integram o FUNDEB são recursos próprios, resultantes de*

*transferências constitucionais cujo titular é o município, que por questão operacional são retidos na fonte, motivo pelo qual não entram financeiramente no caixa, mas contabilmente são receitas públicas orçamentárias. O FUNDEB, no primeiro momento, não é o titular do recurso e sim o seu destinatário.*

*O art. 29-A da Constituição Federal prescreve que as transferências recebidas pelo Município, atendendo ao art. 158 da CF, integram a base de cálculo do total da despesa do Poder legislativo Municipal, não se destacando qualquer ressalva relacionada aos valores que, posteriormente, devam se repassados ao FUNDEB, ou a qualquer outra despesa vinculada.*

Julgados estão se posicionado neste mesmo sentido, Tribunal de Justiça da Paraíba, observamos:

*APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO A SER REPASSADO PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL AO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DAS VERBAS RELATIVAS AO FUNDEB NA BASE DE CÁLCULO. DEVER CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO APTA A COMPROVAR A ALEGAÇÃO DO REPASSE A MENOR. AVERIGUAÇÃO REALIZADA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL QUE DEMONSTRA A REGULARIDADE DO MONTANTE REPASSADO POR ORDEM DA AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. DESPROVIMENTO DO APELO.1. O mandado de segurança é o meio constitucional hábil a proteger direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão em virtude de ato ilegal ou com abuso de poder de autoridade, exigindo-se da parte impetrante prova pré-constituída do alegado direito líquido e certo, independentemente de dilação probatória.2. “As verbas municipais repassadas ao Fundeb integram a base de cálculo do duodécimo devido ao Legislativo municipal, consoante dispõe o art. 29-A da Constituição” (RE 1285471 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 08/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-046 DIVULG 10-03-2021 PUBLIC 11-03-2021).3. Ante a comprovação, mediante análise técnica*

---

*perpetrada no âmbito do Tribunal de Contas Estadual, de que na base de cálculo para o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo a autoridade coatora considerou as receitas arrecadadas pelo Ente Municipal, resta afastada a liquidez e certeza do direito pleiteado. VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. ACORDA a Colenda Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, acompanhando o Relator, em conhecer da Apelação e lhe negar provimento. (TJ-PB, 0800848-16.2021.8.15.1071, Rel. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira, APELAÇÃO CÍVEL (198), 4ª Câmara Cível, juntado em 04/10/2022)*

Desta forma, conclui-se pela prudência no tocante a questão, mas a Constituição Federal, os julgados vêm esclarecendo a questão.

### **3 – DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, conforme determinação da Constituição Federal ao definir a receita corrente líquida, elencar quais impostos devem integrá-la, determinar os limites das despesas do Legislativo Municipal de acordo com a população de cada município, impõe-se que as verbas recebidas pelo Executivo para utilização exclusiva na educação, via FUNDEB, NÃO devem compor o duodécimo, contudo, o percentual de contribuição do município com o FUNDEB, devem ser integradas na composição do cálculo de duodécimo.

Neste sentido é o parecer, salvo melhor Juízo.

São Miguel do Tocantins/TO, 01 de março de 2023.

ANTONIO IANOWICH FILHO

OAB TO 2643