



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Interessado: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Número: 16.306
Data: 23 de fevereiro de 2021

Classificação Temática: Administrativo. Militares estaduais. Proteção social. Fonte de custeio.

Precedentes: Parecer Jurídico nº 16.174/2020; Parecer Jurídico nº 16.182/2020; Parecer Jurídico nº 16.195/2020; Parecer Jurídico nº 16.196/2020

Ementa:

Reforma no Sistema de Proteção Social dos Militares. Simetria exigida pelo art. 24-H, do Decreto Lei nº 667/1969, incluído pela Lei nº 13.954/2019. Contribuição patronal. Extinção. Suspensão da eficácia do art. 4º, II, da Lei Estadual 10.366/90. Necessidade de repasse ao IPSM dos valores eventualmente devidos pelo Estado a título de contribuição patronal, até o advento da Lei nº 13.954/2019. Interpretação do art. 18, I da LOA 2021.

Referências normativas: Constituição Federal. Lei Federal nº 13.954/2019. Decreto-Lei nº 667/1969. Lei Estadual nº 10.366/90. Lei Estadual nº 23.751/2020.

RELATÓRIO

1. Por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº. 3/2021 (24363804), encaminha-nos a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da SEPLAG, consulta *“acerca da inovação jurídica trazida pelo art. 18 da Lei 23.751/2020 (LOA 2021), o qual cuida, dentre outros, da vinculação de receitas de contribuição ao Instituto de Previdência dos Servidores Militares (IPSM) e da operacionalização da contribuição patronal e do servidor com o fim de financiar os benefícios contidos na Lei nº. 10.366/1990.”*
2. O expediente veio instruído com as Notas Técnicas nº 1/SEPLAG/DCAF/2021 (24357425) e nº 2/SEPLAG/DCAF/2021 (24390104), apresentando as seguintes ponderações acerca do art. 18 da Lei 23.751/2020 (LOA):
 - i. Com o advento da referida EC 103/19, entende-se, especialmente quanto aos dispositivos que regulamentavam a Contribuição Patronal dos militares prevista na Lei nº 10.366/90, ter ocorrido o fenômeno da inconstitucionalidade superveniente, quando uma norma originariamente legítima torna-se incompatível com a hermenêutica constitucional;
 - ii. Considerando que a legislação mineira em comento tratava de

forma indiscriminada/unificada as parcelas das contribuições que se destinavam ao custeio da inatividade, pensões e demais benefícios dos segurados militares, havendo sido as pensões regulamentadas de forma diversa por lei federal, não pode o agente público, por si, sem que o legislador antes o faça, definir quais serão os novos percentuais de contribuição a serem aplicados com fins de financiar os benefícios exorbitantes previstos para seus segurados;

iii. No que concerne à LOA 2021, entende-se também imprescindível destacar que a regulamentação de vinculações de receita e de matérias previdenciárias, como ocorre no art. 18 da referida lei, é assunto estranho a uma Lei Orçamentária. Por força do princípio constitucional da exclusividade/pureza orçamentária, compete à lei de meios tão somente a estimativa de receita e a fixação de despesa, conforme art. 165, § 8º da CR/88. Além disso, fere também os dizeres da Lei Complementar n. 95, que assim versa em seu art. 7º, incisos I e II: “i) excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; ii) a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

3. Após concluir que *“o entendimento desta Diretoria é no sentido de que o art. 18 da Lei 23.751/2020 (LOA 2021) não tem eficácia jurídica, uma vez que seu conteúdo material infringe o princípio constitucional da pureza orçamentária, indispensável à Lei de Meios, bem como por ter intentado a reprivatização de dispositivo legal cuja eficácia foi derogada a partir do advento da EC 103/2019 – conforme Parecer AGE n. 16.195 e outros”,* e reconhecendo que *“o tema levanta a necessidade de uma análise jurídica aprofundada”,* submete as ponderações à análise desta Consultoria Jurídica.
4. Passamos a analisar.

PARECER

5. A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, ampliou a competência privativa da União para editar normas gerais em matéria de organização das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, incluindo no inciso XXI do art. 22 a expressão “inatividade e pensões”.[\[1\]](#)
6. A alteração promoveu uma federalização da disciplina referente à inatividade funcional dos policiais militares, que antes era regida pelas normas estaduais, passando a ser de competência da União estabelecer normas gerais, resguardada a competência legislativa suplementar ou específica dos Estados sobre a matéria.
7. Na sequência, a Lei Federal nº 13.954/2019 veio dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, alterando o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.
8. Na qualidade de norma geral, a Lei Federal nº 13.954/2019 não afasta a aplicação das legislações regionais naquilo que forem compatíveis com a norma geral, no âmbito dos Estados membros.[\[2\]](#)
9. Nesse sentido, esta Advocacia Geral do Estado já se manifestou em diversas oportunidades, dentre elas, no Parecer Jurídico nº 16.174/2020, do qual cabe

transcrever a seguinte passagem:

7. Ocorre que esta federalização não foi absoluta (e nem poderia ser), porquanto o inciso XXI, do art. 22, da Constituição de 1988 passou a atribuir à União a competência legislativa para estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência legislativa suplementar ou específica dos Estados membros sobre a matéria.

8. Com efeito, a EC 103/2019 manteve a redação do §1º, do art. 42 e do inciso X, §3º, do art. 142, da Constituição de 1988, a saber:

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º. Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

Art. 142 (...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

9. A nova ordem constitucional vigente após a EC 103/2019 impõe a harmonização das normas, devendo o intérprete, forte no princípio da unidade da Constituição, encontrar um entendimento que afaste o aparente antagonismo entre as regras. E, nesse sentido, a melhor interpretação conduz ao entendimento de que a competência privativa da União para legislar com normas gerais sobre a inatividade dos militares estaduais não exclui a competência legislativa suplementar dos Estados.

10. Esta exegese se fundamenta na compatibilização entre o art. 22, XXI (com a novel redação dada pela EC 103/2019) e §1º, do art. 42 c/c inciso X, do §3º, do art. 142, da Constituição de 1988. E não poderia ser diferente porquanto os Estados membros da federação, dotados de poder constituinte decorrente e autonomia federativa, possuem capacidade de auto legislação (CF, art. 1º, 18 e 25).

11. Sendo assim, a Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, ao criar o Sistema de Proteção Social dos Militares, deve ser entendida nesse contexto constitucional, como norma geral, prevalecendo no âmbito do Estado de Minas Gerais, a legislação estadual naquilo que for compatível com a norma geral.

10. Especificamente em relação à contribuição patronal prevista no art. 4º, II da Lei Estadual nº 10.366/1990 após o advento da Lei nº 13.954/19 também já houve posicionamento desta Advocacia Geral do Estado, através do Parecer Jurídico nº

16.182/2020.

11. De fato, *“com o advento do Sistema de Proteção Social instituído pela Lei nº 13.954/19 foi extinta a contribuição patronal, devida pelo Estado, prevista no art. 4º, II da Lei Estadual nº 10.366/1990, sendo que compete ao Estado de Minas Gerais a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva, mas orçamentária.”*
12. Isso porque a Lei Federal nº 13.954/2019 passou a prever que a forma de custeio do sistema por parte do Estado é de natureza orçamentária, e não contributiva. É o que dispõe expressamente o art. 24-C, § 1º:

Art. 24-C, § 1º Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva.

13. Pela clareza da fundamentação, cabe transcrever trecho do Parecer Jurídico nº 16.182/2020:

48. O §1º do art. 24-C prevê que compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva. A parte final do dispositivo nos leva à conclusão de que a cobertura de eventuais insuficiências financeiras pelo ente federativo não tem natureza contributiva, pelo que a norma geral é no sentido de que não há mais que se falar na existência de contribuição patronal para custear o pagamento das pensões militares e da remuneração na inatividade.

49. Neste ponto, importa considerar que as reformas da Lei Federal nº 13.954/2019 nas inatividades e pensões militares pretenderam deixar ainda mais claro que para eles - os militares - não se aplicam as regras e normas dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (art. 24-E, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 667/1969, na redação dada pela Lei Federal nº 13.954/2019), pois, em face das “peculiaridades de suas atividades” (art. 142, §3º, inc. X, da CRFB/88), eles não teriam, propriamente, regime de previdência, mas sim um Sistema de Proteção Social, definido como “o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas” (art. 50-A da Lei Federal nº 6.880/80, na redação dada pela Lei Federal nº 13.954/2019).

50. Soma-se a isso, o fato de que na União não há contribuição patronal para o custeio da inatividade e da pensão militar, logo, pela simetria exigida pelo art. 24-H, do Decreto Lei nº 667/1969, incluído pela Lei nº 13.954/2019, nos Estados também não deve haver a referida contribuição patronal.

51. Portanto, com o advento do Sistema de Proteção Social instituído pela Lei nº 13.954/19, foi extinta a contribuição patronal, devida pelo Estado, prevista no art. 4º, II da Lei Estadual nº 10.366/1990, sendo que compete ao Estado de Minas Gerais a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do

pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva, mas orçamentária.

14. A questão retorna a esta Consultoria Jurídica em razão da promulgação da Lei Estadual nº 23.751/2020 que, ao prever o orçamento do Estado para o ano de 2021, fez expressa referência à Contribuição Patronal prevista na Lei nº 10.366/90, dispondo em seu art. 18:

Art. 18 - As despesas do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM, serão custeadas com as seguintes fontes:

I - Contribuição Patronal do Estado aos Institutos de Previdência;
II - Contribuição do Servidor do Estado aos Institutos de Previdência;

III - Recursos Diretamente Arrecadados.

§ 1º - O déficit nas despesas com saúde ou nas previdenciárias será coberto com Recursos Ordinários.

§ 2º - A Contribuição Patronal do Estado aos Institutos de Previdência prevista na Lei nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990, deverá ser repassada ao IPSM.

15. No entanto, salvo melhor juízo, entendemos que o dispositivo não tem o condão de reinstaurar a contribuição patronal anteriormente prevista no art. 4º, II, da Lei nº 10.366/90, mesmo porque com o advento do Sistema de Proteção Social instituído pela Lei nº 13.954/19, eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade deverão ser cobertas pelo ente federativo, tendo este aporte natureza orçamentária, e não contributiva, por expressa disposição legal.

16. Acrescente-se que a lei orçamentária anual é uma lei de meios, cuja função é estimar as receitas e autorizar as despesas para o exercício financeiro. Significa dizer que as leis orçamentárias, embora não criem receitas, devem prevê-las com base em critérios técnicos que possam determinar com alguma segurança a estimativa do montante a ser arrecadado.[\[3\]](#)

17. Em seus comentários sobre o Capítulo III da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata das receitas públicas, destaca Carlos Valder do Nascimento:

Na previsão da receita deverá ser informada, de antemão, a legislação que dá origem a ela com vistas à preparação da proposta orçamentária, ficando assim seu delineamento legal. Nesse plano, a elaboração da previsão consubstancia as receitas diretamente arrecadadas do Tesouro e outras fontes (receitas próprias) e das entidades e órgãos da Administração Pública integrantes da lei orçamentária anual.

Dessa maneira, no curso do processo de elaboração orçamentária de cada exercício financeiro, cabe às unidades programáticas estabelecer a previsão de arrecadação para o ano-calendário. Como se vê, a proposta de arrecadação tem sempre como parâmetro as estimativas de receita por elas formuladas. O perfil da arrecadação é ditado pela combinação de órgãos e unidades e da fonte e natureza das receitas que devem compor o orçamento público.[\[4\]](#)

18. Essa estimativa deve também levar em conta as alterações na legislação

tributária, a variação de índices de preços, o crescimento ou retração econômica, bem como todos os fatores capazes de afetar a sistemática da previsão.

19. Para que a estimativa fique o mais próximo possível da receita a ser realizada, a lei financeira ainda atribui aos órgãos contábeis a tarefa de elaborar demonstração da arrecadação dos três últimos exercícios e a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta, além, é claro da receita prevista para o exercício a que se refere a proposta de orçamento.[\[5\]](#)

20. Nesse sentido, embora o art. 4º, II da Lei 10.366/90 tenha tido sua eficácia suspensa em razão da superveniência da Lei Federal nº 13.954/2019 – lei de normas gerais em matéria de inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares – podem eventualmente subsistir débitos do Tesouro face ao IPISM relativos à extinta contribuição patronal, cujos repasses não ocorreram no passado, valores estes que, caso existentes, devem ser computados na receita da autarquia e previstos em seu orçamento anual.

21. É nesse sentido que deve ser interpretado o art. 18, I da Lei Estadual nº 23.751/2020 (LOA 2021), que cabe novamente transcrever:

Art. 18 - As despesas do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPISM, serão custeadas com as seguintes fontes:

I - Contribuição Patronal do Estado aos Institutos de Previdência;

II - Contribuição do Servidor do Estado aos Institutos de Previdência;

III - Recursos Diretamente Arrecadados.

§ 1º - O déficit nas despesas com saúde ou nas previdenciárias será coberto com Recursos Ordinários.

§ 2º - A Contribuição Patronal do Estado aos Institutos de Previdência prevista na Lei nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990, deverá ser repassada ao IPISM.

22. A assertiva vem confirmada pelo disposto no § 1º do mesmo art. de 18, que, na linha do que determina o art. 24-C, § 1º da lei nacional de normas gerais (Lei nº 13.954/2019), estabelece que *“o déficit nas despesas com saúde ou nas previdenciárias será coberto com Recursos Ordinários”*.

23. Assim, a interpretação do dispositivo da lei orçamentária anual que lhe dá conformidade com o sistema financeiro nacional consiste em atribuir como fonte de custeio das despesas do IPISM apenas a contribuição patronal eventualmente devida e não repassada até o advento da Lei nº 13.954/2019, que suspendeu a eficácia do art. 4º, II, da Lei nº 10.366/90, extinguindo a contribuição nele prevista.

CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, analisando as ponderações constantes das Notas Técnicas nº 1/SEPLAG/DCAF/2021 (24357425) e nº 2/SEPLAG/DCAF/2021 (24390104), não se pode concordar com a conclusão de que o art. 18 da LOA 2021 não teria eficácia jurídica, uma vez que, em uma interpretação do dispositivo em conformidade com o sistema financeiro e tributário nacional, as contribuições patronais eventualmente devidas até a entrada em vigor da Lei nº 13.954/2019, que suspendeu a eficácia do art. 4º, II, da Lei nº 10.366/90, deverão ser repassadas ao IPISM e serão, obviamente, uma das fontes de custeio de suas despesas.

25. Em síntese, corroborando as conclusões já colocadas por esta Advocacia Geral nos Pareceres Jurídicos em epígrafe, foi extinta a contribuição prevista no art. 4º, II,

da Lei nº 10.366/90, que teve a eficácia suspensa pela Lei nº 13.954/2019, mas subsiste a eventual dívida que o Estado tenha junto ao IPSM, relativa aos repasses não ocorridos em tempos passados.

26. É o parecer, salvo melhor juízo, que submeto à apreciação superior.

Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2021.

Daniela Victor de Souza Melo
Procuradora do Estado de Minas Gerais
OAB/MG nº 78.287 – MASP 1001009-8

De acordo. Aprovado.

Wallace Alves dos Santos
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado

[1] O dispositivo da Constituição Federal, com o advento da EC nº 103/2019, passou a ter a seguinte redação:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;

[2] Esta é a inteligência que ressaí da leitura do disposto no art. 24, §§ 2º a 4º da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 24, § 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

[3] Os critérios para previsão das receitas públicas vêm dispostos no art. 12 da Lei Complementar nº 101/2000, *in verbis*:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da

variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

[4] MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.); NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 84.

[5] Reza o art. 165, § 9º da Constituição Federal que lei complementar disporá sobre o “exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”. Referida lei complementar ainda não sobreveio à CF/88, sendo certo que a Lei nº 4320/64 foi recepcionada pela Constituição atual com *status* de lei complementar. Assim, dispõe a lei de normas gerais em matéria de direito financeiro:

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação. (destaques nossos)



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Victor de Souza Melo, Procurador(a) do Estado**, em 23/02/2021, às 15:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 23/02/2021, às 15:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 23/02/2021, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **25873559** e o código CRC **50DD0750**.

Referência: Processo nº 1500.01.0008222/2021-85

SEI nº 25873559