



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

**PARECER nº** 765/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.021210/2017-48  
**INTERESSADO:** Minuta de Projeto de Lei de Conversão nº 33/2017 (MP nº 796/2017).  
**ASSUNTO:** Ministério da Cultura/ANCINE

I – Minuta de Projeto de Lei de Conversão nº 33/2017 (MP nº 796/2017). Prorrogação do prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, de autoria do Presidente da República.

II – Análise técnica perpetrada pela ANCINE e pela Secretaria do Audiovisual.

III – Ausência de óbice jurídico.

IV – Encaminhamento à Casa Civil, nos termos do art. 34 do Decreto nº 4.176, de 2002.

V – À consideração superior.

Srª Consultora Jurídica,

1. Cuidam os presentes autos de Projeto de Lei de Conversão nº 33/2017 (MP nº 796/2017) que *“prorroga o prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012”*, de autoria do Presidente da República.

2. O processo foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica, para parecer, por meio do Despacho nº 0463169/2017, da Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro de Estado da Cultura, após manifestação técnica parcialmente favorável da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), notadamente em relação às modificações incidentes sobre os artigos 7º e 43 da Medida Provisória nº 2.228-1/01 (doc. 0463162).

3. A consulta teve origem em solicitação da Secretaria de Governo da Presidência da República ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura, consubstanciada no Ofício nº 1019/2017/SUPAR (Processo SEI/PR 01400.020156/2017-13), doc. 0459047 nos presentes autos, informando que o referido projeto já se encontra em fase de sanção e solicitando manifestação desta Pasta, entre outras já consultadas, tendo em vista o prazo constitucional do Presidente da República para o ato de sanção ou veto.

4. O projeto encontra-se juntado no doc. nº 0459042, sem a assinatura do Presidente do Senado.

5. Em breve síntese, a Secretaria do Audiovisual desta Pasta se manifestou de forma favorável ao Projeto de Lei de Conversão apresentado nos termos do doc. SEI nº 0462076. Nesse aspecto, a

Secretaria do Audiovisual destaca como benéfica a modificação do prazo de fruição do benefício fiscal estabelecido, bem como a inclusão da possibilidade de ser realizar investimentos em projetos de jogos eletrônicos brasileiros de produção independente, consoante artigos 1º e 2º da Minuta de Projeto apresentada (0459042). No tocante às alterações propostas em face do artigos 7º e 43 da Medida Provisória nº 2.228-1/01, a área técnica desta Pasta destaca a necessidade de manifestação da ANCINE em razão de sua competência específica para tratar sobre o tema.

6. Por oportuno, registro que o parecer técnico da Ancine (doc. 0463162) destaca a importância do projeto e a consequente valorização do mercado audiovisual. Demais disso, a Agência opina de forma desfavorável às inovações conceituais propostas no Projeto de Lei de Conversão em apreço relacionadas à *“obra videofonográfica musical”*, *“obra audiovisual musical”* e *“obra audiovisual musical nacional”*. Segundo a Agência, tais inovações, adicionadas sob a forma de novos incisos aos artigos 7º e 43 da Medida Provisória nº 2.228-1/01, são desnecessárias e de certa forma redundantes, posto que as interpretações pretendidas já podem ser inferidas do atual texto em vigor. Ademais, salienta a ANCINE acerca do risco de que a inovação normativa pretendida *“traria riscos a qualidade, clareza e efetividade da legislação do audiovisual, pois permitiria que diversos outros conceitos fossem incluídos na Medida Provisória, sem qualquer efeito prático positivo, gerando a possibilidade de ambiguidades de interpretação decorrentes de redações com variações conflitantes ou pouco claras.”*

7. **É o relatório. Passo à análise.**

8. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

9. **Ademais, registro que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público**, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

10. Fixadas essas premissas, observo que o projeto de Projeto de Lei de Conversão nº 33/2017 (MP nº 796/2017) encaminhado pelo Congresso Nacional inseriu uma série de emendas ao texto da Medida Provisória nº 796/2017, originalmente apresentada. A proposta inicial limitava-se a prorrogar para 31/12/2017 o prazo de vigência do RECINE, limitada ao valor previsto no demonstrativo de que trata a alínea “b” do inciso VIII do Anexo II à Lei nº 13.048/2016.

11. O RECINE consiste em um regime especial de desoneração tributária sobre os investidores do setor de exibição cinematográfica, implicando isenções e alíquotas reduzidas de PIS, CONFINS, IPI e Imposto de Importação para os beneficiários de projetos aprovados junto à ANCINE. Foi instituído por lei ([Lei nº 12.599/2012](#)), que autorizou o poder executivo a suspender a exigibilidade de tais tributos em troca de investimentos no setor beneficiário, e foi regulamentado pelo [Decreto nº 7.729/2012](#), no qual se estabeleceu o prazo de vigência do programa respeitando o limite máximo previsto no § 7º do art. 14 da Lei nº 12.599/2012.

12. Este limite máximo encontra-se atualmente revogado pela Lei nº 13.524, de 27 de novembro de 2017, que foi originada do processo de conversão da Medida Provisória nº 770, de 2017, restando o benefício estabelecido até 31 de dezembro de 2019.

13. O texto original da Medida Provisória nº 796/2017, fixava o período de fruição do benefício até 31/12/2017. Após emendas parlamentares, o artigo 1º da Medida Provisória nº 796/2017, ora em apreço, estendeu o período de fruição do benefício – tal qual a atual redação da Lei nº 13.524/2017, ou seja até 31/12/2019 –, e teve sua redação modificada e acrescida de parágrafos que visam, em resumo, condicionar a viabilidade do benefício às regras estabelecidas nas leis anuais de orçamento.

14. Registro que as exigências contidas no art. 113 da ADCT encontram-se, em tese, atendidas consoante manifestação do Parecer CN nº 1/2017. Esse parecer se refere a estudos técnicos da ANCINE

de estimativa de impacto orçamentário-financeiro da ordem de R\$ 89.997.318 para 2017 que acompanharam o trâmite legislativo (doc. SEI nº 0466312 juntado neste ato). Vejamos:

“Em atendimento às exigências da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a renúncia de receitas com a prorrogação do RECINE até 2019, prescrita no PLV e estimada pela Agência Nacional do Cinema, remonta a um total de R\$ 10.749.946 para 2017, repetindo-se igual valor para 2018 e 2019. Já a renúncia de receitas com a prorrogação dos mecanismos previstos na Lei do Audiovisual, também até 2019, conforme estimativa apresentada pela Agência Nacional do Cinema, remonta a um total de R\$ 89.997.318 para 2017, repetindo-se igual valor para 2018 e 2019.”

15. Com relação ao atendimento das regras insertas no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, é recomendável que o Poder Executivo providencie a inclusão da previsão da referida renúncia fiscal na lei orçamentária anual, notadamente no seu anexo de Demonstrativo de Gastos tributários – DGT, no prazo de sanção pelo Exmo. Presidente da República do PLV 33/2017 aqui tratado, ou logo em seguida à sanção presidencial.

16. No que pertine às demais emendas insertas na proposta em apreço, verifico que agregam alterações aos artigos 1º e 3º-A da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.625/93), sendo que as alterações propostas constituem-se em matéria de ordem eminentemente técnica, inexistindo, salvo melhor juízo, óbices jurídicos relevantes à aprovação do texto proposto. Registro tão somente que o art. 1º-A possui redação idêntica ao texto atualmente em vigor, cuja redação foi estabelecida pela Lei nº 13.524/2017, o que torna sua inserção no texto apresentado desnecessária.

17. Ademais, consta do texto final do Projeto de Lei de Conversão a inclusão de emenda relacionada à modificação na Medida Provisória nº 2.228-1/2001, em especial com relação aos artigos 7º e 43 da citada norma. Nesse compasso, opino pela consideração da argumentação esboçada no parecer técnico da Ancine (doc. 0463162), nos termos da sugestão feita pela Secretaria do Audiovisual desta Pasta (oc. SEI nº 0462076), uma vez que as inovações ali contidas tratam de matéria afeta ao âmbito de expertise daquela autarquia especializada. Observo também que a redação do art. 44 proposta é idêntica àquela promovida pela Lei nº 13.524/2017, atualmente em vigor, o que, salvo melhor juízo, torna desnecessária sua inclusão no presente projeto de conversão.

18. Superados tais pontos, observo que a proposta ora em análise não apresenta vícios de constitucionalidade ou de técnica legislativa. A matéria em questão era passível de ser regulada por medida provisória, não estando entre as vedações do § 1º do art. 62 da Constituição. Ademais, os tributos sobre os quais se pretende prorrogar isenções e desonerações não se encontram entre aqueles sob reserva de lei complementar, conforme disposto na Constituição, em seu art. 153, incisos I e IV e § 1º, bem como no art. 239 e no art. 195, inciso I, alínea *b*.

19. Do ponto de vista formal, verifica-se que o texto em exame encontra-se plenamente adequado às disposições do [Decreto nº 4.176/2002](#) e da [Lei Complementar nº 95/1998](#).

20. No que tange ao mérito da proposta, endossamos as justificativas técnicas apresentadas no parecer da ANCINE e da Secretaria do Audiovisual desta Pasta. Tais considerações servirão de subsídio para que o Presidente da República, com o respaldo das demais autoridades de governo pertinentes, sancione a lei em questão.

21. Por fim, destaco que a modificação de prazo de vigência ora proposta mantém-se adequada à restrição temporal da Lei de Diretrizes Orçamentárias (atualmente prevista no art. 118, § 4º, da [Lei nº 13.408/2016](#)), estabelecida na cláusula de vigência não superior a cinco anos.

22. Diante do exposto, em atendimento às exigências formais da Lei Complementar nº 93/1998, que regula o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, não se vislumbram óbices de natureza jurídica à sanção do projeto de lei em apreço, nada obstando a continuidade dos trâmites do projeto junto à Presidência da República.

23. À consideração superior, com sugestão de envio dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura.

Brasília, 22 de dezembro de 2017.

**EDUARDO MAGALHÃES TEIXEIRA**

Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Magalhães Teixeira, Advogado(a) da União**, em 22/12/2017, às 20:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0466319** e o código CRC **C8B615D7**.