



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

---

**PARECER n. 00232/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.004829/2018-79**

**INTERESSADOS: ASSESSORIA PARLAMENTAR DO MINISTÉRIO DA CULTURA - ASPAR/MinC**

**ASSUNTOS: MEDIDA PROVISÓRIA Nº 822, DE 1º DE MARÇO DE 2018**

EMENTA:

I – Análise jurídica da Medida provisória nº 822/2018, no que pertence à competência da Conjur/MINC, para subsídios na formação do posicionamento desta pasta ministerial, a critério do Ministro de Estado da Cultura.

II – Ofício da Assessoria Parlamentar e posicionamento favorável exarado pela Ancine.

III – Legalidade formal e material da proposta. Ausência de óbices constitucionais para a modificação normativa pretendida.

IV - Parecer favorável.

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica por intermédio do Despacho nº 0553194/2018 COLEG/ASPAR/GM, em que se requer a análise da Medida provisória nº 822/2018.
2. Em resposta ao Ofício SEI nº 48/2018/COLEG/ASPAR/GM-MINC, a Ancine apresentou posicionamento favorável à Medida Provisória.
3. Em seguida, a Assessoria Parlamentar deste Ministério despachou para análise desta Consultoria Jurídica.  
**É o relatório. Passo à análise.**
4. De início, 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.

5. Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas 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. **Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza não vinculante.**

6. A Medida Provisória nº 822, de 01/03/2018, alterou a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para dispor sobre a dispensa de retenção de tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos ou entidades da administração pública federal. Eis o seu teor:

Art. 1º A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.64. ....

§ 9º Até 31 de dezembro de 2022, fica dispensada a retenção dos tributos na fonte de que trata o caput sobre os pagamentos efetuados por órgãos ou entidades da administração pública federal, mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, no caso de compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo.” (NR)

Art. 2º Fica revogado o § 2º do art. 1º da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

7. Percebe-se que o artigo 2º da Medida Provisória revogou o § 2º do art. 1º da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, que possuía a seguinte redação (grifou-se):

Art. 1º O benefício fiscal de que trata o art. 14 da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2019, observado o disposto no § 4º do art. 118 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016.

§ 1º Para o ano de 2017, o benefício de que trata o caput deste artigo fica limitado ao valor previsto no demonstrativo de que trata a alínea b do inciso VIII do Anexo II da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016.

§ 2º Para os anos de 2018 e 2019, o benefício de que trata o caput deste artigo fica limitado aos valores previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais.

8. A referida Lei nº 13.594/18 trata de tema caro a esta Pasta, qual seja, a denominada “prorrogação do RECINE e do Audiovisual” ou, especificamente, a prorrogação “do prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine), instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, bem como dos benefícios fiscais previstos nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; e altera a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001”.

9. Portanto, o dispositivo que diz respeito à competência da Conjur/MinC, e ao qual esta análise jurídica se restringe é o citado art. 2º da Medida Provisória nº 822/2018, que revogou o § 2º do art. 1º da Lei nº 13.594/18.

10. A Exposição de Motivos nº 00024/2018, de 27/02/2018, que veiculou a proposta da Medida Provisória nº 822/2018, justificou a necessidade de revogação do §2º acima. Cite-se:

Com relação à revogação do § 2º do art. 1º da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, a medida proposta visa possibilitar a fruição do RECINE no exercício fiscal de 2018, mediante a compensação da renúncia de receita com o aumento da alíquota do IOF descrita no parágrafo anterior, na forma do inc. II do art. 14 da LRF,

atendendo a pedido do Ministério da Cultura. Destaque-se que a renúncia tributária estimada para o RECINE em 2018 é de R\$ 50.097.628,00 (cinquenta milhões, noventa e sete mil e seiscentos e vinte e oito reais), valor integralmente compensado com a estimativa de aumento de arrecadação constante da Exposição de Motivos nº 10 do Ministério da Fazenda, de 24 de janeiro de 2018. Destaque-se que este benefício fiscal foi instituído pelo art. 14 da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, e prorrogado até 31 de dezembro de 2019 pelo caput do art. 1º da Lei nº 13.594, de 5 janeiro de 2018.

11. Em manifestação sobre o teor da Medida Provisória em tramitação como Projeto de Lei de Conversão no Congresso, a Ancine se manifestou favoravelmente nos termos que ora transcrevo, por pertinentes:

Quanto ao primeiro dispositivo, esta Secretaria Executiva declara que a matéria se encontra "fora de competência" da Agência. Já em relação ao segundo, a presente posição é "favorável" pelas razões expostas a seguir.

O RECINE fora instituído pela Lei nº. 12.599, de 23 de março de 2012, e teve seus dispositivos regulamentados pelo Decreto nº 7.729, de 25 de maio de 2012, além de normativos internos desta Agência e da Receita Federal do Brasil – RFB. Trata-se de um regime especial de tributação voltado à expansão e modernização do parque exibidor brasileiro, com ênfase na digitalização das salas de exibição, e que integra o Programa Cinema Perto de Você. Seu objeto principal é fortalecer a viabilidade econômica da atividade, em razão de sua importância cultural, diante dos desafios de instalação de tecnologias necessárias à exibição de obras audiovisuais em formatos digitais.

Por meio da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, o Congresso Nacional aprovou a prorrogação da vigência do RECINE até o dia 31 de dezembro de 2019, observadas as leis orçamentárias anuais de 2018 e 2019 para os respectivos anos (art. 1º, § 2º). Ocorre que a prorrogação ocorreu em data posterior à Lei Orçamentária para o ano de 2018 (Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018), impossibilitando o uso do mecanismo durante o ano de 2018.

Nesse sentido, conforme explicitado pelo Ministério da Fazenda na Exposição de Motivos nº 24/2018, esta vinculada à Medida Provisória sob análise, é essencial que o art. 1º, § 2º da Lei nº 13.594/18 seja revogado a fim de permitir a utilização do RECINE pelos agentes do setor de exibição cinematográfica ainda em 2018.

Vale ressaltar que a mesma Exposição de Motivos do Ministério da Fazenda aponta os elementos orçamentários aptos a viabilizar a Medida Provisória nº 822/18 sem que haja descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), qual seja, a compensação da renúncia de receita com um determinado aumento de alíquota do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos de Valores Mobiliários – IOF.

Adicionalmente, é importante explicitar que os exibidores se encontram atualmente diante de uma obrigação de importante alcance social. A prorrogação da vigência desse mecanismo de desoneração fiscal tem também por finalidade facilitar a instalação, em todo o parque exibidor, de recursos de acessibilidade nas salas de cinema.

Tal medida é necessária para atender a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que fixou um prazo de quatro anos (contados a partir de 1º de janeiro de 2016), para a implantação desses recursos.

Isso exigirá dos exibidores a aquisição/importação de equipamentos que permitam a acessibilidade visual e auditiva por meio de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva,

audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, conforme regulamentado pela Instrução Normativa nº. 128, de 13 de setembro de 2016.

A prorrogação desse regime tributário é matéria unânime entre os agentes econômicos do setor, sejam nacionais ou estrangeiros. Trata-se de assunto que unifica os interesses de produtores, distribuidores, exibidores e espectadores dos conteúdos cinematográficos de todas as procedências, porque envolve não apenas a oferta de cinema, mas a manutenção de um ambiente estimulador à fruição dessas obras audiovisuais.

Assim, considerando a importância do RECINE para a expansão do parque exibidor nacional e de sua modernização, da instalação de ferramentas de acessibilidade em consonância com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, assim como a existência de elementos orçamentários aptos a compensar a renúncia de receita sem prejuízo do orçamento público federal, a posição desta manifestação é “favorável” ao art. 2º da Medida Provisória nº. 822/18.

12. Fixadas tais premissas, observo que a Medida Provisória encontra respaldo no art. 62 da Constituição Federal, que permite ao Chefe do Poder Executivo Federal editar ato normativo com força de lei, uma vez presentes os requisitos de relevância e urgência necessários para tanto. Demais disso, o tema em apreço não está inserido nas vedações estabelecidas no §1º do art. 62 da Constituição Federal, o que afasta qualquer óbice formal à edição do ato.

13. No tocante ao aspecto material da proposta de Medida Provisória apresentada também não observo qualquer óbice jurídico relevante capaz de impedir a edição do ato apresentado.

14. O benefício fiscal intitulado de RECINE, previsto no art. 14 da Lei nº 12.599/2012, consiste em um regime especial de desoneração tributária sobre os investidores do setor de exibição cinematográfica, que implica em isenções e alíquotas reduzidas de PIS, CONFINS, IPI e Imposto de Importação para os beneficiários de projetos aprovados junto à ANCINE. Esse benefício foi prorrogado até o dia 31 de dezembro de 2019, pela Lei nº 13.594, de 05 de janeiro de 2018, oriunda da Medida Provisória nº 796, de 2017.

15. Entretanto, como explicou o Aviso Ministerial nº 20/2018-GM MinC, de 07 de fevereiro de 2018, dirigido ao então Ministro da Fazenda, o §2º do artigo 1º da Lei nº 13.594/18 deveria ser revogado, pois constituía limitação que vinha impedindo – no entender fazendário – a fruição do regime fiscal pela via do inciso II do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001), *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

(...)

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

16. Dessa feita, fazia-se necessária e urgente a revogação do citado §2º do art. 1º da Lei nº 13.594/18, para que os investidores do setor de exibição cinematográfica pudessem de forma imediata se valer do benefício fiscal já aprovado por lei. Ante tal cenário, justificou-se que a revogação do citado dispositivo possa ser veiculada em Medida Provisória em face da necessidade premente de que a venda no mercado interno ou importação de equipamentos ou materiais imprescindíveis para o desenvolvimento do setor audiovisual fosse feita de forma menos onerosa possível.

17. Demais disso, a revogação pretendida passou a permitir que pudesse ser viabilizada a utilização imediata do benefício fiscal acompanhada das respectivas medidas de compensação veiculadas em outro ato normativo relacionado ao aumento de receitas, tal como estabelece o inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), qual seja, no caso específico, o aumento de IOF a cargo do Poder Executivo, como fez constar o parágrafo 8º da : “(...)Destaque-se que a renúncia tributária estimada para o RECINE em 2018 é de R\$ 50.097.628,00 (cinquenta milhões, noventa e sete mil e seiscentos e vinte e oito reais), valor integralmente compensado com a estimativa de aumento de arrecadação constante da Exposição de Motivos nº 10 do Ministério da Fazenda, de 24 de janeiro de 2018”. Com efeito, Segundo Nota Executiva do Ministério da Fazenda, “o aumento de arrecadação decorrente da Minuta de Decreto que visa aumentar a alíquota do IOF incidente sobre essas operações de 0,38% para 1,1% foi avaliado pela Nota Cetad nº 267/2017”.

18. A revogação somente poderia ser feita por intermédio de ato normativo de mesma hierarquia ou, ao menos, com força normativa equivalente. Logo, eventual medida provisória foi o ato adequado para tal desiderato, atendendo aos critérios previstos no Texto Constitucional e preenchidos os pressupostos específicos para as hipóteses de medidas provisórias, quais sejam, a existência de casos de relevância e urgência.

19. Ante tal cenário, entendo não haver nódoa de ordem formal ou material apta a macular o ato editado.

20. Diante do exposto, sem vislumbrar óbices de índole constitucional e legal ao teor da Medida Provisória, esta Consultoria Jurídica **sugere a manifestação favorável desta pasta, sujeita à apreciação discricionária da autoridade**. Remetam-se os autos ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura, com as cautelas de praxe.

21. É o parecer.

**CLARA MENESES**

Consultora Jurídica

Ministério da Cultura

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400004829201879 e da chave de acesso da25b0eb

---

Documento assinado eletronicamente por CLARA MARCELLE ALVES MENESES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 130000768 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLARA MARCELLE ALVES MENESES. Data e Hora: 04-05-2018 18:06. Número de Série: 102984. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.

---