

PARECER N° 47, DE 2025-PLEN/SF

DE PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 363, de 2025, do Deputado José Guimarães, que *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, para prorrogar benefícios fiscais nelas previstos, a Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, a fim de prorrogar o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine), e a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022; e revoga a Medida Provisória nº 1.280, de 23 de dezembro de 2024.*

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 363, de 2025, do Deputado José Guimarães, que *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, para prorrogar benefícios fiscais nelas previstos, a Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, a fim de prorrogar o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine), e a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022; e revoga a Medida Provisória nº 1.280, de 23 de dezembro de 2024.*

O Projeto de Lei nº 363, de 2025, possui dez artigos e tem por finalidade alterar dispositivos da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993; da Medida Provisória (MPV) nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018; e da Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022; além de revogar a Medida Provisória nº 1.280, de 23 de dezembro de 2024, e convalidar os atos praticados com base na MPV nº 1.274, de 22 de novembro de 2024.

O artigo 1º do projeto altera a redação do *caput* do art. 1º da Lei nº 8.685, de 1993, para prever que, até o exercício fiscal de 2029, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias investidas na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas dos direitos de comercialização das referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O mesmo artigo altera, na referida lei, o art. 1º-A, estabelecendo que, até o ano-calendário de 2029, inclusive, as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, poderão ser deduzidas do imposto de renda devido apurado.

Ainda no artigo 1º, altera-se o § 2º do art. 4º da Lei nº 8.685, de 1993, fixando-se, no inciso II, que o limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos nos arts. 1º e 1º-A, somados, é de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) e, para os incentivos previstos nos arts. 3º e 3º-A da mesma lei, também somados, é de R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais), podendo esses limites ser utilizados concomitantemente.

O artigo 2º modifica o *caput* do art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, para dispor que, até o período de apuração relativo ao ano-calendário de 2029, inclusive, as pessoas físicas e jurídicas tributadas pelo lucro real poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines).

O artigo 3º altera o art. 1º da Lei nº 13.594, de 2018, para estabelecer que o benefício fiscal de que trata o art. 14 da Lei nº 12.599, de 2012, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2029, e altera o § 2º do mesmo artigo, determinando que, para os anos de 2018 a 2029, o benefício de que trata o *caput* fica limitado aos valores previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais.

O artigo 4º introduz alterações na Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022 (Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura - PNAB). No art. 3º, altera o parágrafo único, determinando que o princípio estabelecido no inciso V do *caput* deve ser implementado por meio de Plano de Aplicação dos

Recursos (PAR), de caráter anual ou plurianual, ouvida a sociedade civil, preferencialmente por intermédio de seus representantes nos Conselhos de Cultura.

O art. 6º da mesma Lei passa a dispor que, a partir de 2023, a União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o valor de R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), constituindo-se como diretriz o saldo nas contas específicas dos entes federados na data de aferição dos recursos, na forma do regulamento.

Os §§ 1º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do art. 6º são alterados ou incluídos para tratar da exigência de plano de ação; da comprovação anual da destinação de recursos próprios à cultura e da execução de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos recursos repassados anteriormente pela União; da programação orçamentária anual limitada a R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais); da vinculação da execução ao repasse integral previsto no art. 8º; da possibilidade, em caso de inexistência de fundos de cultura nos entes federados, de repasse a estruturas definidas pelas autoridades competentes dos entes federativos até 2026; e da obrigatoriedade de fundo de cultura para recebimento de recursos a partir de 2027. O § 9º prevê a continuidade da execução da PNAB após o esgotamento do valor estabelecido no *caput*, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras.

O art. 8º da mesma lei é modificado para estabelecer, no inciso II, que 50% (cinquenta por cento) dos recursos serão destinados aos Municípios e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população. O § 1º do referido artigo é revogado, e insere-se o § 1º-A, prevendo que, para os repasses realizados a partir de 2025, o cálculo será realizado considerando o quociente de participação no respectivo fundo de participação e a proporção populacional existente ao final do exercício de 2024. O § 2º é alterado para dispor que os recursos da União que não forem destinados aos demais entes federativos por descumprimento de procedimentos e prazos serão redistribuídos imediatamente pela União, observados os critérios de partilha estabelecidos no *caput* e as condições do regulamento.

A alteração realizada no art. 16 retira a atribuição exclusiva do Ministério da Cultura (MinC) para editar o regulamento que estabelecerá as diretrizes para a aplicação dos recursos oriundos da PNAB, conforme o disposto no art. 18 da Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023.

O art. 17 é alterado para conferir perenidade à PNAB, a qual, originalmente, vigeria por apenas cinco anos. Com a alteração, não há mais prazo final para a vigência da Lei.

O artigo 5º do PL fixa, para o ano de 2025, o custo dos benefícios fiscais previstos nos dispositivos alterados pelos artigos 1º, 2º e 3º do projeto em, no máximo, R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

O artigo 6º autoriza a Ancine a estabelecer metas e objetivos dos benefícios fiscais de que tratam os dispositivos alterados pelos artigos 1º, 2º e 3º e a fixar indicadores para acompanhamento, observada a publicidade de suas avaliações.

O artigo 7º determina que a concessão dos benefícios fiscais referidos nos artigos anteriores deverá ser monitorada, de modo a adequá-la aos montantes previstos nos orçamentos em vigor.

O artigo 8º revoga o § 1º do art. 8º e o § 1º do art. 14 da PNAB, bem como a MPV nº 1.280, de 23 de dezembro de 2024.

O artigo 9º convalida os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.274, de 22 de novembro de 2024.

O artigo 10 estabelece que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A justificação para a proposição demonstra que se busca atender determinações da área econômica do governo, que passam por imprimir maior previsibilidade aos compromissos financeiros e orçamentários das contas públicas. Em adição, também é almejada maior eficiência do gasto público ao limitar novos repasses aos entes que não tenham executado um percentual mínimo dos recursos já transferidos e condicionar as entregas à criação de fundos estaduais e municipais de cultura.

Especificamente no que diz respeito às normas relacionadas ao fomento ao audiovisual, o PL apresenta justificativa em função do iminente término de vigência dos mecanismos de incentivo fiscal em questão e da necessidade de se garantir a continuidade imediata dos mecanismos de fomento e de desoneração fiscal, assegurando a manutenção dos benefícios econômicos e culturais alcançados, além do fortalecimento de uma política pública que

promova a diversidade, a identidade nacional e o desenvolvimento da economia criativa.

Na Câmara dos Deputados, o PL foi apreciado pela Comissão de Cultura. Após a aprovação do Requerimento de Urgência nº 1.516, de 2025, o projeto seguiu para apreciação pelo Plenário da Casa, onde foi aprovado.

No Senado Federal, por força da aprovação do Requerimento nº 335, de 2025, que solicitou urgência para a matéria, o PL seguiu diretamente para apreciação do Plenário.

Foram apresentadas duas emendas. A Emenda nº 1-PLEN, de autoria do Senador Rogério Carvalho, pretende acrescentar o § 6º ao art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, a fim de permitir que a renúncia fiscal prevista no referido artigo alcance a indústria de jogos eletrônicos.

A Emenda nº 2-PLEN, de autoria do Senador Humberto Costa, pretende alterar a sigla que designa o Plano de Aplicação dos Recursos de “PAAR” para “PAR”.

II – ANÁLISE

A matéria vem ao Plenário por força da urgência solicitada pelo Requerimento nº 335, de 2025, nos termos dos arts. 336, II, e 338, II, do Regimento Interno do Senado Federal.

A proposição respalda-se nos arts. 24, IX; 48 e 61 da Constituição da República Federativa do Brasil, **atendendo aos requisitos formais de constitucionalidade**.

No que diz respeito à constitucionalidade material, deve-se ressaltar que a proposição materializa direitos culturais expressamente previstos na Carta. O art. 215 estabelece que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional e que apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

O PL contribui significativamente para a concretização do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura, previstos, respectivamente, nos artigos 215, § 3º, e 216-A da Constituição da República. A Lei do Audiovisual e a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura

(PNAB) materializam estes mecanismos expressamente previstos na Carta, os quais, sem os instrumentos adequados, são meras cartas de intenções. Assim, o PL tem o potencial de conferir efetividade aos direitos culturais, verdadeiros direitos fundamentais dos cidadãos, que não podem ser cerceados pela inércia legislativa.

O projeto estabelece diretrizes claras e detalhadas para o desenvolvimento e apoio às iniciativas culturais em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Ao regulamentar os processos de incentivo à cultura, o projeto promove a transparência, a eficiência e a democratização do acesso aos recursos culturais, o que demonstra sua consonância com os princípios da administração pública, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição. **Assim, verifica-se a constitucionalidade material da proposição.**

O texto apresenta técnica legislativa apropriada, em consonância com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, havendo a necessidade da alteração de uma sigla grafada erroneamente no texto, pequeno equívoco observado atentamente pelo Senador Humberto Costa, que apresentou emenda de redação para saná-lo, a qual acolhemos. Ademais, sugerimos uma alteração na ementa do projeto, que requer ajuste de pontuação a fim de obtenção de maior clareza no texto.

No que diz respeito ao mérito, o parecer é favorável ao projeto.

A PNAB foi estabelecida pela Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022. Essa política surgiu com o objetivo de perenizar os incentivos temporários dados ao setor cultural durante a pandemia de Covid-19 por meio da Lei Aldir Blanc I (Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020). Em essência, cria-se a obrigação para o governo federal de entregar aos Estados, Distrito Federal e Municípios o valor de R\$ 15 bilhões a serem aplicados no setor cultural, tendo sido feito o primeiro repasse em 2023.

Dessa forma, a PNAB objetiva estruturar o sistema federativo de financiamento à cultura, mediante repasses da União aos demais entes de forma continuada. Diferentemente das ações da Lei Aldir Blanc I e da Lei Paulo Gustavo, que tinham caráter emergencial, projetos e programas que integrem a PNAB receberão investimentos regulares. Trata-se, assim, de uma política com previsibilidade orçamentária para ações desenvolvidas a médio prazo, fato, de certa forma, inédito no âmbito das políticas públicas de cultura no Brasil.

As alterações empreendidas pelo PL em análise são praticamente idênticas àquelas contidas na Medida Provisória (MPV) nº 1.274, de 2024, e visam conferir maior previsibilidade aos compromissos financeiros e orçamentários das contas públicas relacionados à PNAB. Adicionalmente, também se busca maior eficiência do gasto público ao, por exemplo, limitar novos repasses aos entes que não tenham executado um percentual mínimo dos recursos já transferidos e condicionar as entregas anuais à criação de fundos estaduais e municipais de cultura, o que fortalece, consequentemente, o Sistema Nacional de Cultura.

Deve-se destacar que a proposição garante que os R\$ 15 bilhões originalmente previstos para a PNAB serão mantidos. E, mais do que isso, a PNAB passa a ser permanente, não tendo mais sua vigência prevista por apenas cinco anos. Com isso, a PNAB alcança o status de verdadeira política de Estado, materializando o direito social à cultura por meio da descentralização dos recursos, o que confere efetiva democratização do acesso aos bens culturais materiais e imateriais.

Acerca da parte da proposição que diz respeito ao setor audiovisual, permitam-me uma pequena digressão. No início dos anos 1990, as políticas públicas voltadas para o fortalecimento do audiovisual no Brasil tiveram como ponto de partida a criação de mecanismos de incentivos fiscais que estimulassem a retomada da produção nacional.

A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, chamada Lei do Audiovisual, foram fundamentais nesse processo. Por meio dessas legislações, o Estado passou a atuar de maneira indireta no setor, concedendo incentivos fiscais para que a iniciativa privada investisse em produções audiovisuais.

Esses incentivos permitiram que tanto pessoas físicas quanto jurídicas patrocinasse ou investisse em produções audiovisuais com liberdade de escolha, recebendo, em troca, deduções integrais ou parciais no imposto de renda devido. Como resultado dessa política, observou-se um crescimento expressivo no número de obras audiovisuais brasileiras. Posteriormente, foram criados outros mecanismos de fomento, como o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), instituído pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. No entanto, os incentivos fiscais permanecem como pilares fundamentais para o financiamento do setor.

O artigo 1º da Lei do Audiovisual permite que pessoas físicas ou jurídicas abatam parte do imposto de renda devido ao adquirir Certificados de Investimento Audiovisual, os quais garantem direito a uma participação na receita líquida das obras financiadas. Já o artigo 1º-A possibilita o abatimento fiscal para fins de patrocínio, oferecendo a contrapartida de exibir a marca da empresa nos créditos e materiais de divulgação das produções apoiadas. Esses dois dispositivos se baseiam na renúncia fiscal e permitem que os interessados direcionem seus recursos a projetos específicos.

Desde 2006, cerca de R\$ 1,2 bilhão foi arrecadado por meio desses dois mecanismos, contribuindo significativamente para a produção de obras audiovisuais independentes no Brasil. Além desses, os artigos 3º e 3º-A da mesma Lei também desempenham papel relevante.

O artigo 3º permite que distribuidoras de obras estrangeiras no Brasil abatam até 70% do imposto de renda devido sobre remessas ao exterior, desde que os recursos sejam destinados a produções nacionais independentes. Por sua vez, o artigo 3º-A prevê o abatimento de 70% do imposto devido sobre valores pagos ao exterior pela aquisição de direitos de exibição de conteúdos audiovisuais. Diferentemente dos artigos 1º e 1º-A, esses mecanismos não possuem prazo de vigência.

Desde 2006, os quatro dispositivos somados mobilizaram mais de R\$ 3 bilhões, sendo responsáveis, em 2023, por mais de R\$ 250 milhões investidos diretamente em obras audiovisuais independentes. Esses resultados reforçam a necessidade de prorrogar os artigos 1º e 1º-A, além de revisar os valores estabelecidos como teto, que permanecem inalterados desde 2006.

Em análise de impacto regulatório, a Ancine concluiu ser recomendável aumentar o teto de aporte previsto no artigo 4º, § 2º, II, da Lei nº 8.685, de 1993, de R\$ 3 milhões para R\$ 7 milhões. Essa mudança resolveria problemas como a defasagem histórica dos valores, reduziria a pressão financeira enfrentada pelas produções nacionais e ampliaria a competitividade do setor frente à produção estrangeira, além de ser uma resposta ao impacto econômico causado pela pandemia de covid-19. Esta afetou drasticamente a atividade de exibição cinematográfica, com uma queda significativa no público e na receita de bilheteria. Apesar de sinais de recuperação, o público de 2023 ainda era 30% inferior ao de 2019.

Sendo assim, diante do iminente término da vigência dos mecanismos de fomento ao setor audiovisual e da defasagem histórica dos

valores previstos em Lei, o PL é absolutamente meritório. Em termos gerais, prorroga-se, até 2029, o prazo de vigência dos mecanismos de renúncia fiscal ao setor audiovisual e aumentam-se os limites de aporte de recursos previstos nos artigos 1º e 1º-A da Lei do Audiovisual, os quais, somados, serão de R\$ 12 milhões e, para os incentivos previstos nos artigos 3º e 3º-A, também somados, serão de R\$ 9 milhões, podendo os limites serem utilizados concomitantemente.

A Emenda nº 1-PLEN, apesar do louvável mérito, aumenta demasiadamente o escopo da renúncia fiscal da Lei do Audiovisual. Sua aprovação criaria renúncia de receita sem a apresentação da correspondente estimativa do impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Contudo, trata-se de um tema que o Congresso Nacional deve abordar o quanto antes, por meio de um diploma normativo próprio, tendo em vista a importância e a relevância da indústria de jogos eletrônicos para o País.

Quanto à Emenda nº 2-PLEN, concordamos com seu autor e propomos emenda de redação para corrigir a referência errônea à sigla do Plano de Aplicação dos Recursos.

Finalmente, a despeito da expressiva participação no PIB brasileiro, deve-se destacar que o fomento público é essencial para o audiovisual nacional, um setor ainda dependente de investimentos estatais para se desenvolver, assim como ocorre em diversos países europeus, como a França e a Alemanha, e outros países em desenvolvimento, como a Índia. Essa política pública incentiva a diversidade cultural, gera empregos e fomenta a economia criativa, além de possibilitar avanços tecnológicos no setor. Trata-se de uma política que auxilia o desenvolvimento de uma atividade artística, social e econômica de extrema relevância para o País.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 363, de 2025, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com a aprovação da Emenda nº 2-PLEN e a rejeição da Emenda nº 1-PLEN, e com a seguinte emenda de redação que apresento.

EMENDA N° 3 - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 363, de 2025, a seguinte redação:

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, para prorrogar benefícios fiscais nelas previstos; a Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, a fim de prorrogar o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine); a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022; e revoga a Medida Provisória nº 1.280, de 23 de dezembro de 2024.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator