



Procedência: Secretaria de Estado de Cultura

Nota Jurídica: 4.554

Data: 05 de maio de 2016

Ementa:

ADMINISTRATIVO. LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI FEDERAL Nº 13.204/2015. MROSC. LACUNAS NA LEGISLAÇÃO QUANTO AO ALCANCE DAS EXIGÊNCIAS DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DE PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. AFASTAMENTO DA APLICAÇÃO DAS NOVAS REGRAS AOS AJUSTES FIRMADOS NO ÂMBITO DA LEI ESTADUAL DE INCENTIVO FISCAL À CULTURA. LEI Nº 17.615/2008. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. DECRETO FEDERAL Nº 8.726/2016. INEDITISMO DA MATÉRIA. RECOMENDAÇÕES.

PARCERIAS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 17.615/2008 EM ANO ELEITORAL. HIPÓTESE QUE SE ENQUADRA NA EXCEÇÃO PREVISTA NO ART.70, §10º DA LEI 9.504/97 SEGUNDO INFORMAÇÕES TÉCNICAS PREVISTAS NO EXPEDIENTE.

NOTA JURÍDICA

1. A Secretaria de Estado de Cultura, por meio do OF.GA.SEC nº 297/2016, solicita análise desta Consultoria Jurídica acerca da aplicação do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014, ao Edital da Lei de Incentivo à Cultura – LEIC 2016, que visa à seleção de projetos culturais a serem incentivados por meio de recursos da Lei Estadual de Incentivo à Cultura (Lei nº 17.615/2008).



2. O expediente veio instruído com Nota Jurídica nº 74/2016, de lavra da Procuradora do Estado Dr^a Juliana Schmidt Fagundes, que opina pela inaplicabilidade da Lei Federal nº 13.019/2014 ao Edital LEIC 2016, considerando a incompatibilidade entre os modelos de parceria previstos na Lei Estadual de Incentivo e na Lei 13.019/2014, além do que o novo MROSC depende, ainda, de regulamentação. Informa, ademais, orientação oriunda da Advocacia Geral da União, que afasta a aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014 aos instrumentos relativos a incentivo fiscal.
3. Ressalte-se, desde logo, que a presente consulta limitar-se-á **à análise quanto à aplicação do MROSC aos ajustes decorrentes da Lei Estadual nº 17.615/2008 e à viabilidade de se dar prosseguimento ao programa de incentivo fiscal em ano eleitoral**, sem adentrar na análise da minuta do Edital da Lei de Incentivo à Cultura – LEIC 2016, que não é objeto de consulta.
4. Como é sabido, com a edição da Lei Federal nº 13.019/2014, inaugurou-se no ordenamento jurídico um conjunto de regras gerais a ser aplicado às parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC. Trata-se de um regime jurídico que pretendeu estabelecer um novo paradigma jurídico-positivo às parcerias firmadas entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, que, dentre vários aspectos, passam a ser mais participativas (oportunidade de sugestão de projetos), sujeitas a processo seletivo (chamamento público) e à maior transparência.
5. O objeto da consulta externa matéria complexa, considerando, sobretudo, as lacunas deixadas pela referida Lei Federal - inclusive por conta das sucessivas alterações de texto sofridas desde que editada -, o que tem dificultado sobremaneira a tarefa do intérprete quanto ao efetivo alcance do novo regime visado pelo legislador federal. Soma-se a isso, o fato de que o MROSC, embora vigente desde janeiro do corrente ano, só, agora, em 28/04/2016, foi regulamentado no âmbito federal com a publicação do Decreto nº 8.726/2016, sabendo-se, ademais, que, no âmbito estadual, encontra-se em plena fase de estudos para elaboração do respectivo decreto, conforme Grupo de Trabalho instituído para tal fim.
6. Compulsando o texto original da Lei Federal nº 13.019/2014, podemos notar que, de fato, o legislador havia inicialmente excluído, expressamente, da aplicação da referida lei, as parcerias oriundas de *“isenções decorrentes da aplicação do disposto na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012”*, que, por sua vez, diz



respeito ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica – PRONON, implementado mediante incentivo fiscal a ações e serviços de reabilitação da pessoa com deficiência, desenvolvidos por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Neste sentido, dispunha o art.3º, inciso VIII.

6.1. Apenas para contextualizar, nos termos do referido PRONON, a União Federal faculta às pessoas físicas e jurídicas a opção de, na qualidade de incentivadores, a dedução do imposto sobre a renda os valores correspondentes às doações e aos patrocínios diretamente efetuados em prol de ações e serviços do programa, previamente aprovados pelo Ministério da Saúde e desenvolvidos pelas instituições sem fins lucrativos.

6.2. Com efeito, a redação original da Lei Federal nº 13.019/2014 contava com dispositivo que excluía da sua aplicação as parcerias firmadas no âmbito do PRONON - programa de incentivo fiscal destinado a coleta de doações e patrocínios para o desenvolvimento de ações e serviços de reabilitação por entidades de direito privado sem fins lucrativos.

7. Ocorre que, com a edição da Lei Federal nº 13.204/2015, o disposto no inciso VIII do art.3º restou suprimido do texto da lei, valendo, aqui ressaltar as razões do veto, *in verbis*:

“MENSAGEM Nº 539, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2015.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2015 (MP nº 684/15), que “Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, ‘que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999’; altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935”.



Ouvidos, os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento Agrário e da Cultura, solicitaram veto aos seguintes dispositivos:

Inciso VIII do art. 3º da Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pelo art. 2º do projeto de lei de conversão:

“VIII - às isenções decorrentes da aplicação do disposto na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012;”

Razão do veto

“Ao afastar da incidência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 exclusivamente as isenções fiscais concedidas no âmbito do PRONON, o dispositivo daria margem à interpretação equivocada de que outros programas, regidos por legislação própria, estariam sujeitos a esta legislação”.

8. Da leitura das razões do veto ao inciso VIII do art.3º da Lei Federal nº 13.019/2014, ao que tudo indica, o legislador federal pretendeu excluir da incidência das regras do MROSC todos os ajustes decorrentes de programas de incentivo fiscal regidos por legislação própria, e, não somente as parcerias firmadas no âmbito do PRONON. Neste contexto, aliás, firmou-se orientação da Advocacia Geral da União, conforme noticiado no expediente (Nota Jurídica nº 74/2016).

9. Conhecidas, pois, as razões da exclusão do VIII do art.3º da Lei Federal nº 13.019/2014, pelo menos com base numa interpretação teleológica da norma – que não se equivalet à interpretação fundada em elementos normativos -, tudo leva a crer que o legislador pretendeu afastar das exigências do MROSC as parcerias firmadas em decorrência de incentivo fiscal regido pela Lei Estadual nº 17.615/2008.

10. Por outro lado, corrobora tal interpretação teleológica o argumento levantado pela Douta Procuradora do Estado em exercício na Secretaria de Estado da Cultura, no sentido de que o modelo de parceria objeto da Lei Estadual nº 17.615/2008 é incompatível com as regras da Lei Federal nº 13.019/2014 (com redação dada pela Lei Federal nº 13.204/2015), senão vejamos:

10.1. Em linhas gerais, a Lei nº 17.615/2008 estabelece normas de incentivo fiscal às pessoas jurídicas que apoiam financeiramente a realização de projetos culturais no Estado, e, ao fazê-lo, criou as seguintes figuras que participam do processo: o incentivador (o contribuinte tributário ou a pessoa jurídica que apoia



financeiramente o projeto cultural) e o empreendedor cultural (pessoa física ou jurídica estabelecida no Estado, com objetivo e atuação prioritariamente culturais, diretamente responsável pela promoção e pela execução de projeto cultural a ser beneficiado pelo incentivo de que trata esta Lei). Ao Estado, por sua vez, compete selecionar os projetos culturais aptos à percepção dos recursos decorrentes do incentivo fiscal, mediante análise de Comissão Técnica criada especificamente para tal fim, com participação de representantes de entidades da área cultural.

10.2. A partir daí, note-se que o empreendedor cultural poderá ser pessoa física, o que não ocorre no âmbito da Lei Federal nº 13.019/2014, sabendo-se que o MROSC alcança parcerias firmadas entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, consideradas estas, nos termos da lei, como: entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas, sociedades integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, sociedades alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, sociedades voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural, sociedades capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social e as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos (art.2º, inciso I).

10.3. Por outro lado, ainda que os recursos destinados ao apoio de projetos culturais possam ser considerados públicos – eis que resultantes de renúncia fiscal –, fato é que a Lei nº 17.615/2008 não prevê um ajuste formal a ser firmado entre o Estado e o empreendedor cultural. Nos termos do Decreto nº 44.866/2008, o Estado emite o Certificado de Aprovação (CA) - documento emitido pela Comissão Técnica de Análise de Projetos - CTAP, da Secretaria de Estado de Cultura - SEC, representativo da apreciação orçamentária e da aprovação do projeto cultural, discriminando o empreendedor, os dados do projeto aprovado, inclusive o prazo final de sua execução e captação, e os valores dos recursos a serem aplicados no projeto, separando os provenientes do incentivo de que trata este Decreto -, e o incentivador, por sua vez, formaliza a Declaração de Incentivo (DI), que constitui o documento no qual concorda em apoiar projeto cultural específico, com detalhamento dos valores e da forma de repasse dos recursos ao empreendedor, inclusive quanto ao montante relativo à participação própria e ao prazo para efetuação do seu repasse ao empreendedor, cabendo à Secretaria de Estado de Fazenda - SEF nele consignar seu deferimento.



10.4. Vê-se, pois, que o documento que detalha os valores e a forma de repasse dos recursos ao empreendedor (DI) é firmado pelo incentivador perante o Estado, que nele apenas consigna seu deferimento, não havendo, portanto, um **instrumento formal de parceria a exemplo do que se exige no MROSC**, o que, também, dificulta, senão inviabiliza a adoção de diversas regras previstas na Lei Federal nº 13.019/2014, a exemplo daquelas referentes à obrigatoriedade do plano de trabalho.

10.5. Ademais, a relação jurídica objeto da Lei Federal nº 13.019/2014 envolve apenas a Administração Pública e a Organização da Sociedade Civil parceira, não havendo espaço para a participação de uma terceira pessoa – o incentivador, que é o contribuinte disposto a apoiar financeiramente o projeto cultural, o que, também dificulta o enquadramento no MROSC.

10.6. Vê-se, portanto, que a Lei nº 17.615/2008, nos termos em que vigente, cuida de uma modalidade de “parceria” que possui regramento especial, necessário ao atendimento de nuances específicas das relações de incentivo à cultura, constituindo-se, pois, numa parceria “*sui generis*”, a princípio, difícil de se enquadrar nas regras do MROSC.

11. De todo modo, em análise do recentíssimo Decreto Federal nº 8.726/2016, deparamo-nos com a seguinte disposição regulamentar:

“Art. 87. Não constituem parceria, para fins do disposto neste Decreto, os patrocínios realizados para apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros com o objetivo de divulgar atuação, agregar valor à marca, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse”.

11.1. A se considerar que a Lei nº 17.615/2008 trata de uma forma de patrocínio à cultura, através de benefícios fiscais, uma vez que favorece o *marketing* tanto do incentivador como do próprio Estado (à medida que exige a publicidade institucional da Secretaria de Estado da Cultura), os incentivos à cultura, encarados como “patrocínio” (ainda que indireto do Estado), à princípio, podem estar afastados do MROSC, a teor do que dispõe o retro transcrito art.87 do Decreto Federal nº 8.726/2016.

12. Com efeito, com base numa interpretação teleológica da norma, que indica o afastamento das exigências da Lei Federal nº 13.019/2014 aos ajustes decorrentes da Lei nº 17.615/2008, somado ao disposto no art.87 do Decreto nº 8.726/2016, que afasta a aplicação do novo marco regulatório aos patrocínios para apoio



financeiro a projetos de iniciativa de terceiros, tudo leva a crer que, de fato, o legislador federal pretendeu afastar do MROSC os ajustes decorrentes da aplicação da lei de incentivo à Cultura.

13. **Não obstante, tendo em vista o ineditismo da matéria, e, pois, os riscos de interpretações diversas acerca do alcance do MROSC, por conta das lacunas da Lei Federal nº 13.019/2014, não esclarecidas a contento no regulamento federal recentemente publicado**, vale advertir que a presente manifestação jurídica não está livre de questionamentos pelos órgãos de controle. Em razão disto, recomenda-se uma interlocução entre a Secretaria de Estado de Cultura e o Tribunal de Contas do Estado, em busca de uma convergência de entendimentos acerca do tema aqui tratado.

14. Considerando as eleições municipais que se avizinham, a consulta se faz acompanhar de manifestação jurídica da Secretaria de Estado da Cultura que, em judicioso estudo, orientou aquela Pasta no sentido de se admitir a continuidade do programa de incentivo à cultura veiculado pela Lei nº 17.615/2008, eis que enquadrado na exceção legal prevista no art.73, §10º da Lei Federal nº 9.504/97.

14.1. Neste contexto, o referido estudo e os documentos produzidos pela área técnica demonstram que a Secretaria de Estado de Cultura não pretende criar, em ano de pleito eleitoral, incentivo fiscal em prol da realização de projetos culturais no Estado, eis que o programa já existe desde 1998, encontrando-se em execução desde então, inclusive no exercício de 2015.

14.2. Com efeito, a situação se enquadra nos permissivos legais que tratam das exceções, posto ter sido comprovada a previsão legal do programa (Lei nº 17.615/2008), bem como sua execução anterior, tratando-se, aqui, de utilização de saldo residual de 2015.

14.3. Neste norte, esta Casa tem estudos consolidados e entendimento reiterado em torno da interpretação da norma contida no art. 73, § 10º, da Lei 9.504/97:

“a) devem ser suspensas a partir de 01 de janeiro de 2010, até o término do ano, toda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios que não se enquadrem nas exceções legais da Lei 9.504/97, quais sejam, atendimento de situações de urgência e de calamidade pública ou para dar seqüência a programas sociais autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” (Parecer



14.827, de 12.02.08; Nota Jurídica 1.796, de 17.10.08; Nota Jurídica 1.723, de 22.07.08; Nota Jurídica 1.794, de 15.10.08; Nota Jurídica 1.806, de 06.11.08; Nota Jurídica 1.874, de 09.03.09; Nota Jurídica 1.754, de 22.08.08; Nota Jurídica 1.722, de 22.07.08);

14.4. E neste caminhar, foi publicada a Resolução Conjunta SEGOV, SECCRI, AGE nº 1, de 30 de dezembro de 2015 dispondo acerca das condutas vedadas aos agentes públicos no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Estado de Minas Gerais para as eleições de 2016, aplicando-se para o caso sob análise:

“Art. 5º. É vedada à administração pública estadual direta e indireta, nos termos do §10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 1997, a partir de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2016, conforme Resolução TSE nº 23.450, de 2015, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios diretamente à população em geral, ou por meio de entidades privadas, inclusive sem fins lucrativos, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (...)”

14.5. Na hipótese submetida a exame, comungamos da orientação emitida pela Assessoria Jurídica da Pasta Consulente, no sentido de que “*uma vez atendidas as exigências contidas no § 10º do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 1997 e no art. 5º da Resolução Conjunta SEGOV/SECCRI/AGE nº 1/2015, não há óbice legal na concessão do incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no Estado*”, já que, *in casu*, restou demonstrado, documentalmente pela área técnica da Consulente, o enquadramento nas exceções legais, estando o programa previsto em lei e em execução orçamentária nos exercícios anteriores.

15. Em face do exposto, conclui-se que:

a) com base numa interpretação teleológica da norma, que indica o afastamento das exigências da Lei Federal nº 13.019/2014 em relação aos ajustes decorrentes da Lei nº 17.615/2008, somado ao disposto no art.87 do Decreto nº 8.726/2016, que afasta a aplicação do novo marco regulatório aos patrocínios para apoio financeiro a projetos de iniciativa de terceiros, tudo leva a crer que, de fato, o legislador federal pretendeu afastar do MROSC os ajustes decorrentes da aplicação da lei de incentivo à Cultura. **Não obstante, considerando o ineditismo da**



matéria, e, pois, os riscos de interpretações diversas acerca do alcance do MROSC, por conta das lacunas da Lei Federal nº 13.019/2014, não esclarecidas a contento no regulamento federal recentemente publicado, vale advertir que a presente manifestação jurídica não está livre de questionamento pelos órgãos de controle, razão pela qual esta Consultoria Jurídica recomenda que a autoridade competente promova uma interlocução entre a Secretaria de Estado de Cultura e o Tribunal de Contas do Estado, em busca de uma convergência de entendimentos acerca do tema aqui tratado.

b) uma vez atendidas as exigências contidas no § 10º do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 1997 e no art. 5º da Resolução Conjunta SEGOV/SECCRI/AGE nº 1/2015, conforme informações da área técnica competente da Consulente, não há óbice legal à realização de ajustes decorrentes da aplicação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura em período eleitoral.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 05 de maio de 2016.

Flávia Caldeira Brant Ribeiro de Figueiredo
Flávia Caldeira Brant Ribeiro de Figueiredo

Procuradora do Estado

MASP 1127022-0 / OAB-MG 69.844

Flávia Caldeira Brant Ribeiro de Figueiredo
Procuradora do Estado
MASP 1.127.022-0 - OAB/MG 69.844

Aprovado.

BMT. 05/05/16.

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral Adjunto do Estado
MASP 598.222-8 - OAB/MG 62.597