



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA
PROCURADOR-CHEFE ANCINE
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21)
3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

PARECER n. 00007/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU

NUP: 01416.007058/2022-89

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE

ASSUNTOS: DIREITO REGULATÓRIO

EMENTA: Classificação de nacionalidade de obra publicitária veiculada em plataforma de streaming para fins de cobrança de CONDECINE. Competência regulatória da ANCINE para disciplinar utilização do conteúdo estrangeiro na obra para fins de classificação tributária.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação de Fiscalização Tributária referente a enquadramento tributário para fins de cobrança de Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE de obra audiovisual publicitária estrangeira, veiculada em plataforma digital de streaming (*video on demand* - VoD).

2. Questiona da Coordenação consulente, os limites jurídicos da aplicação da fixação pela Instrução Normativa nº 95, de 2011, do percentual de utilização de conteúdo estrangeiro na elaboração da obra audiovisual publicitária, para fins de classificação da nacionalidade da obra, como brasileira ou como estrangeira, para fim de enquadramento tributário (SEI 2836359).

3. Consoante narrado no **Despacho n.º 105-E/2023/SRG/SFI/ CFT** (SEI 2836359), a obra publicitária, ao utilizar conteúdo estrangeiro acima de percentual fixado em norma da ANCINE teria, em tese, não se enquadrado em dispositivo de isenção tributária da CONDECINE. Por conseguinte, ao não se enquadrar nesse parâmetro de isenção, há dúvida a respeito de seu enquadramento como obra publicitária brasileira ou estrangeira. Desta forma, consulta a Coordenação de Fiscalização Tributária:

Diante de todo o exposto, para prosseguimento do presente processo administrativo, consultamos à Procuradoria Federal junto à ANCINE sobre:

- O alcance e aplicabilidade do artigo 4º da Instrução Normativa nº 95/2011;
- Se o descumprimento do artigo 4º da Instrução Normativa nº 95/2011 teria o condão de reclassificar uma obra audiovisual publicitária brasileira para obra publicitária estrangeira mesmo no caso de cumprimento de todos os requisitos do art. 1º, inciso XVII da Medida Provisória nº 2228-1/2011.

Esse o relatório do essencial.

2. DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. Inicialmente, é importante salientar que a presente análise restringe-se aos aspectos exclusivamente jurídicos inerentes ao tema, excluídos portanto, aqueles de natureza técnica. Sobre tais dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, bem como aos requisitos legalmente impostos.

5. No que toca à instrução processual, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu âmbito de competência, bem como, se os seus subordinados detêm as competências e se for o caso, possuem designação específica.

6. Finalmente, é dever salientar que muitas das observações são feitas sem carácter vinculativo, mas apenas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

3. ANÁLISE JURÍDICA

7. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação de Fiscalização Tributária (SEI 2836359) envolvendo questionamento referente à Obra Audiovisual Publicitária “GPLAY FATMAGUL 60” registrada como obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil e por conseguinte com recolhimento integral da CONDECINE (Documento SEI 2444895).

8. O cerne da consulta gira em torno do enquadramento de publicidade de obra audiovisual estrangeira (série TV de nacionalidade turca “FATMAGUL”) e suas respectivas versões legendada e dublada, veiculadas na plataforma digital de streaming Globoplay.

9. Neste sentido, entende inicialmente a consulente Coordenação de Fiscalização Tributária pela não aplicação da hipótese de isenção de recolhimento da CONDECINE prevista no art. 39, III da Medida Provisória nº 2228-1, de 2001, reproduzida pelo art. 28, II da Instrução Normativa nº 95, de 2011, que dispõe sobre o procedimento de registro de obra audiovisual publicitária:

Medida Provisória nº 2228-1, de 2001

Art. 39. São isentos da CONDECINE: (...)

III - as chamadas dos programas e a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas veiculadas nos serviços de radiodifusão de sons e imagens, nos serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura e nos segmentos de mercado de salas de exibição e de vídeo doméstico em qualquer suporte; (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)

Instrução Normativa N.º 95, de 2011

Art. 1º Para fins desta Instrução Normativa entende-se como: (...)

V - Chamadas de Programas Televisivos: obra audiovisual de autopromoção, produzida ou encomendada pela própria empresa programadora ou radiodifusora para informar sua programação ou promover seus conteúdos audiovisuais.

(...)

Art. 28. São isentas do recolhimento da CONDECINE: (...)

II - as chamadas de programas televisivos, conforme definição do artigo 1º, inciso V desta Instrução Normativa, (Redação dada pela Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017)

10. O entendimento apresentado destaca que os dispositivos normativos expressamente restringem a hipótese de isenção da CONDECINE às “*chamadas dos programas e a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas veiculadas nos serviços de radiodifusão de sons e imagens, nos serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura e nos segmentos de mercado de salas de exibição e de vídeo doméstico em qualquer suporte*”.

11. **A chamada de programa televisivo veiculada em plataforma de *video on demand* (VoD), desta forma, não estaria incluída dentro da hipótese de isenção acima transcrita em virtude de seu meio de divulgação não ser nenhum dos elencados no parágrafo anterior.**

12. Com efeito, a própria Instrução Normativa N.º 95, de 2011, diferencia textualmente o vídeo por demanda dos mercados audiovisuais compreendidos na isenção do art. 39:

Instrução Normativa N.º 95, de 2011

Art. 24. A CONDECINE será devida uma vez a cada 12 (doze) meses, por título de obra audiovisual publicitária, por segmento de mercado audiovisual em que seja comunicada publicamente, conforme valor definido em regulamento pelo Poder Executivo Federal, nos termos do § 5º do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001. (Redação dada pela [Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017](#))

§ 1º Os segmentos de mercado audiovisual são os seguintes:

I - Salas de Exibição;

II - Radiodifusão de Sons e Imagens;

III - Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura;

IV - Vídeo Doméstico; e

V - Outros Mercados.

§ 2º Entende-se por Outros Mercados os seguintes segmentos:

I - Vídeo por demanda;

~~H - Audiovisual em mídias móveis, (Revogado pela [Instrução Normativa n.º 105, de 10 de julho de 2012](#))~~

III - Audiovisual em transporte coletivo; e

IV - Audiovisual em circuito restrito.

13. Sem embargo, por regra hermenêutica tributária, as isenções fiscais devem ser literalmente interpretadas, como previsto nas normas gerais fixadas no Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 1966):

Código Tributário Nacional

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I - suspensão ou exclusão do crédito tributário;

II - outorga de isenção;

III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

14. Desta forma, não se enquadrando de forma literal em nenhuma das hipóteses elencadas no art. 39, III da Medida Provisória nº 2228-1, de 2001, reproduzida pelo art. 28, II da Instrução Normativa nº 95, de 2011, a obra audiovisual sob análise não faz jus à isenção tributária da CONDECINE prevista no citado dispositivo.

15. Ultrapassada a possibilidade de aplicação da isenção à obra audiovisual objeto deste processo, passa-se então à necessidade de seu enquadramento como obra brasileira ou estrangeira para fins de enquadramento fiscal.

16. Neste sentido, o setor consultante apresenta fundada dúvida jurídica em relação a esse enquadramento diante ausência de uma previsão legal específica diante das características da norma, nos termos da síntese a seguir:

9. Diante da obrigação de recolhimento da CONDECINE, cabe analisarmos o correto enquadramento como obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil.

10. Nos termos do art. 1º, inciso XVII da Medida Provisória nº 2228-1/2011, para que a obra publicitária seja considerada brasileira deve cumprir os seguintes requisitos:

Art. 1o Para fins desta Medida Provisória entende-se como: (...)

XVII - obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira: aquela que seja produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 1o, realizada por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e que utilize para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos;

11. O conceito de obra audiovisual publicitária brasileira da Medida Provisória nº 2228-1/2011 foi reproduzido pelo art. 1º, inciso X da Instrução Normativa nº 95/2011 que dispõe sobre o procedimento de registro de obra audiovisual publicitária:

Art. 1º Para fins desta Instrução Normativa entende-se como:

(...)

X - Obra Audiovisual Publicitária Brasileira Filmada ou Gravada no Brasil: obra audiovisual publicitária que seja produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 2º do artigo 1º da Medida Provisória 2.228-1/01, realizada por diretor Brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e que utilize para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos Brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos. (Redação dada pela Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017)

12. Não obstante, o art. 4º da Instrução Normativa nº 95/2011, ao tratar do uso de conteúdo audiovisual não produzido por empresa brasileira em obras publicitárias nacionais, trouxe um requisito que não encontra previsão na Medida Provisória nº 2228-1/2011, ao preceituar o seguinte:

Art. 4º No caso de obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil ou no exterior fica autorizado o uso de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira em até 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra.

§ 1º Para os fins previstos no caput, conteúdos audiovisuais adquiridos de agente econômico estrangeiro serão considerados como não produzidos por empresa produtora brasileira.

§ 2º Para os fins previstos no caput, conteúdos audiovisuais adquiridos de agente econômico brasileiro precisarão ter comprovada a adequação da empresa produtora responsável por sua realização à definição expressa no artigo 1º, inciso VIII desta Instrução Normativa para serem considerados como produzidos por empresa produtora brasileira.

§ 3º Excepcionalmente, no caso de obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil, fica autorizado o uso de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira em duração superior a 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra, exclusivamente nas obras publicitárias de caráter beneficente e/ou filantrópico e nas obras publicitárias destinadas à oferta, por empresa brasileira, de serviços de venda de ingressos para eventos artísticos, culturais ou esportivos internacionais realizados no Brasil ou de pacotes para destinos e atrações turísticas no exterior, e desde que o cedente das imagens não seja o próprio anunciante e não possua vínculo societário com o mesmo. (Incluído pela Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017).

13. No caso em epígrafe, a visualização das mídias encaminhadas pela produtora denota que há mais de 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra de conteúdo não produzido por empresa produtora brasileira, visto que se trata de trailer de uma obra estrangeira adaptada para ser veiculada na plataforma de *streaming* Globoplay.

14. Verificamos, outrossim, que , considerando a documentação nos autos apresentada pela produtora, a obra em tela atende aos requisitos previstos no art. 1º, inciso XVII da Medida Provisória nº 2228-1/2011 para ser considerada obra audiovisual publicitária brasileira (Documento SEI [2444895](#)):

- produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 2º do artigo 1º da Medida Provisória 2.228-1: GLOBO COMUNICACAO E PARTICIPACOES S/A-CNPJ 27.865.757/0001-02);

- realizada por diretor Brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos: João Alves Ribeiro Junior, CPF nº 120.250.407-84 (Documento SEI [2501372](#)); e

- utilize para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos Brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos (Documento SEI [2501369](#)): Produtor Executivo-Thiago Leandro de Almirante Guimarães -CPF 155.358.617-40; Diretor de arte- João Victor Ramos Melhorance -CPF : 160.615.827-90; Roterista -Fernando Gamarano Barbosa -CPF 111.149.507-69; Editor/montador / Editor de som -Guaracy Ferreira Carioca Junior- CPF 139.338.317-33.

15. No entanto, trata-se de publicidade de série de TV estrangeira (trailer da série turca "FATMAGUL") que utiliza mais de 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra de conteúdo estrangeiro - em desacordo com o preceituado no art. 4º da Instrução Normativa nº 95/2011.

16. Por esse motivo, surge o questionamento sobre a classificação e enquadramento tributário da obra audiovisual publicitária em tela, como brasileira ou como estrangeira, visto que foram cumpridos todos os requisitos legais para ser considerada obra publicitária brasileira, nos termos da Medida Provisória nº 2228-1/2011, mas houve violação do disposto no artigo 4º da Instrução Normativa nº 95/2011.

17. Diante de todo o exposto, para prosseguimento do presente processo administrativo, consultamos à Procuradoria Federal junto à ANCINE sobre:

- O alcance e aplicabilidade do artigo 4º da Instrução Normativa nº 95/2011;

- Se o descumprimento do artigo 4º da Instrução Normativa nº 95/2011 teria o condão de reclassificar uma obra audiovisual publicitária brasileira para obra publicitária estrangeira mesmo no caso de cumprimento de todos os requisitos do art. 1º, inciso XVII da Medida Provisória nº 2228-1/2011.

17. Da leitura da consulta verifica-se que o cerne de sua dúvida reside no percentual de utilização de conteúdo estrangeiro na obra audiovisual publicitária em comento.

18. Sem embargo, a Instrução Normativa nº 95, de 2011, fixa requisitos cumulativos para a caracterização de uma obra audiovisual como brasileira em complementação àqueles fixados na Medida Provisória nº 2228-1, de 2011.

19. A classificação da obra audiovisual publicitária repercute diretamente no valor a ser recolhido à título de CONDECINE, como se percebe de valores divulgada no sítio eletrônico da ANCINE (<<https://www.gov.br/ancine/pt-br/arquivos/condecine-obras-publicitarias.pdf>>):

VALORES CONDECINE
(PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 835, DE 13 DE OUTUBRO DE 2015)

I. Valores referentes à comunicação pública da obra publicitária estrangeira em:

Segmento	Valor
Todos os segmentos de mercado	R\$ 250.210,57
Rádiodifusão de sons e imagens (TV Aberta)	R\$ 208.512,98
Comunicação eletrônica de massa por assinatura	R\$ 29.787,57
Vídeo doméstico	R\$ 17.877,55
Salas de exibição	R\$ 17.877,55
Outros mercados	R\$ 2.977,51

II. Valores referentes à comunicação pública da obra publicitária Brasileira filmada/gravada no exterior em:

Segmento	Valor
Todos os segmentos de mercado	R\$ 64.949,75
Rádiodifusão de sons e imagens (TV Aberta)	R\$ 46.392,68
Comunicação eletrônica de massa por assinatura	R\$ 13.917,80
Vídeo doméstico	R\$ 8.118,72
Salas de exibição	R\$ 8.118,72
Outros mercados	R\$ 1.159,82

III. Valores referentes à comunicação pública da obra publicitária Brasileira filmada/gravada no Brasil em:

Segmento	Valor
Todos os segmentos de mercado	R\$ 4.466,26
Rádiodifusão de sons e imagens (TV Aberta)	R\$ 2.977,51
Comunicação eletrônica de massa por assinatura	R\$ 1.488,75
Vídeo doméstico	R\$ 888,25
Salas de exibição	R\$ 888,25
Outros mercados	R\$ 300,25

20. A Instrução Normativa nº 95, de 2011, no rol de definições contido no art. 1º, apresenta uma classificação com diversos modelos de obras audiovisuais publicitárias, dos quais abaixo se reproduz aqueles atinentes a esta análise jurídica:

Instrução Normativa N.º 95, de 2011

Art. 1º Para fins desta Instrução Normativa entende-se como:

(...)

X - Obra Audiovisual Publicitária Brasileira Filmada ou Gravada no Brasil: obra audiovisual publicitária que seja produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 2º do artigo 1º da Medida Provisória 2.228-1/01, realizada por diretor Brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e que utilize para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos Brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos. (Redação dada pela [Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017](#))

XI - Obra Audiovisual Publicitária Brasileira Filmada ou Gravada no Exterior: obra audiovisual publicitária realizada no exterior, produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 2º do artigo 1º da Medida Provisória 2.228-1/01, realizada por diretor Brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil há mais de 3 (três) anos, e que utilize para sua produção, no mínimo, 1/3 (um terço) de artistas e técnicos Brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos. (Redação dada pela [Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017](#))

XII - Obra Audiovisual Publicitária Brasileira: obra audiovisual publicitária que atenda os critérios estabelecidos no inciso XVII ou no inciso XVIII do artigo 1º da Medida Provisória 2.228-1/01.

XIII - Obra Audiovisual Publicitária de Caráter Beneficente e/ou Filantrópico: obra audiovisual publicitária sem finalidade lucrativa por parte do anunciante, que divulgue atividade referente ao auxílio aos carentes ou aos serviços e campanhas de utilidade pública, sem finalidade lucrativa, notadamente de apoio e proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, ao idoso, à habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e à promoção de sua reintegração à vida comunitária, inclusive as de cunho educacional e as da área de saúde pública. (Redação dada pela [Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017](#))

XIV - Obra Audiovisual Publicitária de Pequena Veiculação: obra audiovisual publicitária cuja circulação seja restrita a municípios que possuam individualmente no máximo 1 milhão de habitantes, de acordo com os dados do último anuário estatístico do IBGE.

XV - Obra Audiovisual Publicitária destinada ao Varejo: Obra Audiovisual cuja principal finalidade é a oferta de produtos para venda direta ao consumidor final, com indicação expressa de preços ou condições de aquisição e de locais de venda determinados. (Redação dada pela [Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017](#))

XVI - Obra Audiovisual Publicitária Estrangeira: obra audiovisual publicitária que não se enquadra na definição de obra audiovisual publicitária brasileira.

XVII - Obra Audiovisual Publicitária Original: obra audiovisual publicitária de conteúdo original que não é derivada de uma outra, podendo ser única ou matriz de outras versões, comunicada publicamente de forma integral nos segmentos de mercado para o qual foi licenciada.

XVIII - Obra Audiovisual Publicitária: obra audiovisual cuja destinação é a publicidade e propaganda, exposição ou oferta de produtos, serviços, empresas, instituições públicas ou privadas, partidos políticos, associações, administração pública, assim como de bens materiais e imateriais de qualquer natureza.

XIX - Obra Audiovisual: produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão.

XX - Publicidade de Obras Audiovisuais: obra audiovisual publicitária destinada a promover ou ofertar uma outra obra audiovisual.

21. Em especial, destaca-se no inciso XVI que a classificação de obra audiovisual publicitária estrangeira é verificada de forma residual: qualquer "obra audiovisual publicitária que não se enquadra na definição de obra audiovisual publicitária brasileira".

22. Em outras palavras, qualquer obra que não se enquadre na definição de obra audiovisual publicitária brasileira contida no inciso XII, será considerada estrangeira.

23. O inciso XII, por sua vez, para fins de definição de obra audiovisual publicitária brasileira, remete aos critérios estabelecidos no inciso XVII ou no inciso XVIII do artigo 1º da Medida Provisória 2.228-1, de 2001. São os critérios:

Medida Provisória 2.228-1, de 2001

Art. 1º Para fins desta Medida Provisória entende-se como:

(...)

XVII - obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira: aquela que seja produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 1º, realizada por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e que utilize para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos; [\(Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002\)](#)

XVIII - obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior: aquela, realizada no exterior, produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 1º, realizada por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil há mais de 3 (três) anos, e que utilize para sua produção, no mínimo, 1/3 (um terço) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos; [\(Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002\)](#)

24. Nota-se que os requisitos para configuração da obra audiovisual publicitária brasileira são cumulativos, o que implica que o não preenchimento de qualquer um deles exclui o objeto analisado da classificação de obra audiovisual publicitária brasileira.

25. Por conseguinte, excluída do conceito de obra audiovisual publicitária brasileira, por enquadramento residual, a obra deve ser classificada com obra audiovisual publicitária estrangeira. Em síntese, não se caracterizando como uma obra audiovisual publicitária brasileira, residualmente é uma obra estrangeira, como expresso no inciso XVI, do art. 1º, da Instrução Normativa N.º 95, de 2011.

26. **Também se destaca do conceito de obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira que todos os requisitos se referem a características subjetivas da autoria da obra: a nacionalidade da empresa produtora e do diretor da obra e o percentual de profissionais brasileiros ou residentes no Brasil envolvidos na sua realização.**

27. A ANCINE, no exercício de sua competência regulatória, por intermédio da Instrução Normativa N.º 95, de 2011, disciplinou os quantitativos de conteúdos audiovisuais para fins de classificação da nacionalidade da obra audiovisual publicitária.

28. Neste sentido, foi previsto pela Instrução Normativa N.º 95, de 2011, a possibilidade da utilização de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira sem que a obra perca sua classificação como brasileira, desde que limitada ao percentual de 20%, ou caso se trate de uma obra audiovisuais publicitária com características específicas:

Instrução Normativa N.º 95, de 2011

Art. 3º A obra publicitária será classificada como:

- a) Brasileira filmada ou gravada no Brasil, conforme definição do artigo 1º, inciso X desta Instrução Normativa;
- b) Brasileira filmada ou gravada no exterior conforme definição do artigo 1º, inciso XI desta Instrução Normativa; ou
- c) Estrangeira conforme definição do artigo 1º, inciso XVI desta Instrução Normativa;

Art. 4º No caso de obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil ou no exterior fica autorizado o uso de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira em até 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra.

§ 1º Para os fins previstos no caput, conteúdos audiovisuais adquiridos de agente econômico estrangeiro serão considerados como não produzidos por empresa produtora brasileira.

§ 2º Para os fins previstos no caput, conteúdos audiovisuais adquiridos de agente econômico brasileiro precisarão ter comprovada a adequação da empresa produtora responsável por sua realização à definição expressa no artigo 1º, inciso VIII desta Instrução Normativa para serem considerados como produzidos por empresa produtora brasileira.

§ 3º Excepcionalmente, no caso de obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil, fica autorizado o uso de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira em duração superior a 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra, exclusivamente nas obras publicitárias de caráter beneficente e/ou filantrópico e nas obras publicitárias destinadas à oferta, por empresa brasileira, de serviços de venda de ingressos para eventos artísticos, culturais ou esportivos internacionais realizados no Brasil ou de pacotes para destinos e atrações turísticas no exterior, e desde que o cedente das imagens não seja o próprio anunciante e não possua vínculo societário com o mesmo. (Incluído pela Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017)

29. **Desta forma, além dos requisitos de nacionalidade da autoria e realização, deve o conteúdo da obra audiovisual publicitária ser produzido por empresa produtora brasileira, podendo excepcionalmente ser utilizado conteúdo estrangeiro nos casos e percentuais previstos no art. 4º.**

30. É importante ressaltar que durante o processo regulatório de elaboração da Instrução Normativa nº 95, ocorreu um profícuo debate a respeito da normatização contida no art. 4º por norma regulatória da Agência.

31. No caso, a razão de criação desta previsão teve por "objetivo de fortalecer a participação de agentes econômicos brasileiros no setor audiovisual publicitário" (SEI 0617713, p. 131), consoante bem ilustra a Exposição de

Motivos (SEI 0617713, p. 192) da Proposta de Ação originadora desta norma (Proposta de Ação - PA 1298-2011, de 30/06/2011):

3.3 - Utilização de conteúdos estrangeiros em obras brasileiras

Com o objetivo de fortalecer a participação de agentes econômicos brasileiros no setor audiovisual publicitário, estabeleceu-se um percentual máximo de utilização de conteúdos adquiridos de empresa estrangeira na obra publicitária brasileira, permitindo a utilização de conteúdos deste tipo, em até 20% da duração da obra, nas obras publicitárias brasileiras filmadas no Brasil e no exterior sem descaracterizá-las como tal.

32. Essa Proposta de Ação foi objeto de análise jurídica por esta Procuradoria Federal junto à ANCINE, no PARECER N° 114/2011/ANCINE/PG, constante do PROCESSO N° 01580.041594/2009-34 (SEI 0617713, p. 65-69). O parecer expressamente abordou a competência normativa da ANCINE e ao final concluiu pela possibilidade de regular tramitação da matéria.

33. Aberta a proposta normativa à consulta pública pela Agência, houve contribuições da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT e da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura - ABTA no sentido da exclusão da limitação de 20% (vinte por cento) de conteúdo estrangeiro. As contribuições, entretanto, foram analisadas e rejeitadas pela Agência nos termos do Relatório De Consulta Pública referente à norma (SEI 0617716, p. 113):

(k) A respeito da limitação ao conteúdo produzido por empresa produtora estrangeira em obras brasileiras a 20% do tempo total de duração, temos a considerar que a restrição encontra amparo legal na própria MP 2.228-1/01, que, ao definir obra brasileira, determina que esta necessariamente deve ser produzida por empresa produtora brasileira'. Logo, ainda que não haja qualquer restrição explícita ao conteúdo das obras nacionais, é muito natural a interpretação de que uma obra com 100% de conteúdo produzido por empresa estrangeira não pode ser considerada brasileira. Dentro dessa lógica, verificou-se a necessidade de estabelecer um percentual razoável para a presença desse tipo de conteúdo, no intuito de, por um lado, não interferir demasiadamente nas produções de modo a engessá-las, e, por outro lado, garantir a efetiva participação de empresa produtora brasileira na realização de uma obra publicitária, evitando-se que uma obra que possua somente conteúdo produzido no exterior e sem a utilização de mão-de-obra nacional venha a ser considerada brasileira e, conseqüentemente, beneficiada em relação ao recolhimento da CONDECINE;

34. Ao final foi a Instrução Normativa aprovada com o seguinte texto relativo à utilização de percentual limite de conteúdo estrangeiro em obra audiovisual publicitária brasileira:

Instrução Normativa n° 95

Art. 4° No caso de obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil ou no exterior fica autorizado o uso de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira em até 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra.

§ 1° Para os fins previstos no caput, conteúdos audiovisuais adquiridos de agente econômico estrangeiro serão considerados como não produzidos por empresa produtora brasileira.

§ 2° Para os fins previstos no caput, conteúdos audiovisuais adquiridos de agente econômico brasileiro precisarão ter comprovada a adequação da empresa produtora responsável por sua realização à definição expressa no artigo 1°, inciso VIII desta Instrução Normativa para serem considerados como produzidos por empresa produtora brasileira.

35. Destaque-se que posteriormente, na revisão da Instrução Normativa n° 95, pela Instrução Normativa n° 134, de 2017, houve a flexibilização deste percentual, com a inclusão do §3° no art. 4° daquela Instrução Normativa:

Instrução Normativa n° 95

Art. 4° § 3° Excepcionalmente, no caso de obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil, fica autorizado o uso de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira em duração superior a 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da

obra, exclusivamente nas obras publicitárias de caráter beneficente e/ou filantrópico e nas obras publicitárias destinadas à oferta, por empresa brasileira, de serviços de venda de ingressos para eventos artísticos, culturais ou esportivos internacionais realizados no Brasil ou de pacotes para destinos e atrações turísticas no exterior, e desde que o cedente das imagens não seja o próprio anunciante e não possua vínculo societário com o mesmo. (Incluído pela [Instrução Normativa n.º 134, de 9 de maio de 2017](#))

36. O §3º acrescentou a possibilidade da utilização de conteúdo estrangeiro em percentual superior a 20% em obras publicitárias de caráter beneficente e/ou filantrópico e nas obras publicitárias destinadas à oferta, por empresa brasileira, de serviços de venda de ingressos para eventos artísticos, culturais ou esportivos internacionais realizados no Brasil ou de pacotes para destinos e atrações turísticas no exterior. Acrescentou, igualmente, que o cedente das imagens não deve ser o próprio anunciante e não possua vínculo societário com o mesmo.

37. A justificativa para adição da disposição excepcional é retratada na Manifestação sobre Consulta Pública da Revisão da Instrução Normativa nº 95 (NUP 01580.082792/2014-15) ao tratar das contribuições à proposta normativa contida no citado §3º (SEI 515008, p. 76):

X) ARTIGO 22 - inclusão no artigo 4º da IN 95

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública Art. 22. A Instrução Normativa nº 95/11 passa a vigorar com as seguintes inclusões:

(...)

b) Síntese e Análise das Contribuições Foram recebidas manifestações da TAP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROGRAMADORES DE TELEVISÃO POR ASSINATURA e da ABDTIC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DAS COMUNICAÇÕES. As manifestações apresentadas sugerem a exclusão da parte final do §39("...e desde que o cedente das imagens não seja o próprio anunciante e não possua vínculo societário com o mesmo."). As argumentações são no sentido de que "a limitação à utilização de imagens do próprio anunciante, ou de cedente que não possua vínculo societário com o anunciante, não tem qualquer sentido prático ou jurídico.", uma vez que este novo parágrafo já delimita "a fatia do mercado publicitário que poderá se beneficiar de tal utilização" ("serviços de venda de ingressos para eventos artísticos, culturais ou esportivos internacionais realizados no Brasil ou de pacotes para destinos e atrações turísticas no exterior"). Alegam, ainda, que nos "eventos artísticos, culturais ou esportivos internacionais, o detentor dos direitos sobre as imagens do evento (ou de edições anteriores do mesmo, que seriam utilizadas para a produção da peça publicitaria) certamente será o organizador do evento, que também será o anunciante.". Acrescenta, também, a mesma contribuição, que o mesmo fato "ocorre para peças que ofertem pacotes para destinos e atrações turísticas no exterior"(...), como no caso de anúncio de parques temáticos, já que "certamente utilizaria imagens previamente captadas pela própria organização do parque para fins de divulgação, não podendo fazer uso desse benefício."

A SRE se manifesta pela manutenção do trecho "o cedente das imagens não seja o próprio anunciante e não possua vínculo societário com o mesmo", uma vez que o objetivo da regra é, de fato, flexibilizar o uso das imagens apenas para o agente brasileiro que ofereça ingressos para eventos/pacotes de turismo, ainda que indiretamente exista uma divulgação do artista/destino turístico em si. Como exemplo, nos casos de anúncio realizado diretamente por um parque temático, que utilize imagens pertencentes a ela própria, não poderia utilizar ultrapassar o limite de 20% do tempo com as imagens de arquivo (se exceder, será uma obra estrangeira). Já o anúncio de uma companhia de turismo brasileira utilizando imagens cedidas pelo parque temático poderia ultrapassar o limite de 20%. Podemos dar como exemplo também campanhas promovidas por secretarias/departamentos de turismo de governos internacionais sendo exibidas no Brasil ou propagandas de viagens de cruzeiro promovidas pela própria companhia. Tais campanhas também ficariam fora do escopo proposto para esta flexibilização.

A contribuição para este dispositivo não foi acatada. Ainda sobre esse dispositivo, ver alteração proposta no item XVII mais abaixo.

38. No mesmo sentido é manifestação do Relatório Diretor Roberto Lima, sobre proposta de alteração da Instrução Normativa nº95, de 2011 (SEI 515008, p. 128):

4. A ANÁLISE (...)

4.8 A nova minuta também concede permissão do uso de stock shots acima do limite de 20% em obras publicitárias brasileiras gravadas ou filmadas no Brasil, para obras de caráter filantrópico e/ou beneficente. Trata-se de acatar parcialmente sugestão recebida em consulta pública. Aqui, não se trata de entender à obra publicitária estrangeira isenção apenas permitida à obra publicitária brasileira, mas de reconhecer, com base na experiência regulatória da Superintendência de Registro, que a grande parte das negativas de enquadramento como obra brasileira, no caso de obras de caráter filantrópico, deve-se apenas ao uso de stock shots acima do limite permitido. Assim, a mudança normativa é bem-vinda, limitada a um pequeno segmento de obras audiovisuais e, no mais, adequada ao tratamento que se dá, de forma sistemática, às obras de caráter filantrópico e/ou beneficente.

39. A proposta inclusiva da Instrução Normativa nº 134, de 2017 foi igualmente objeto de análise jurídica desta Procuradoria Federal no PARECER n. 00040/2017JCCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU NUP: 01580.082792/2014-15 (SEI 515008, p. 103).

40. Outrossim, destaque-se que não foi localizado dentre as ações ajuizadas em face da Agência a impugnação judicial do artigo 4º da Instrução Normativa nº 95, de 2011.

41. Em resumo, pode-se concluir que os requisitos para caracterização de uma obra audiovisual publicitária como brasileira para fins de recolhimento de CONDECINE foram previstos de forma taxativa e cumulativamente pela Medida Provisória 2.228-1, de 2001, e pela Instrução Normativa nº95, de 2011.

42. A norma previu, ainda, que a obra audiovisual publicitária brasileira deverá no máximo utilizar conteúdo audiovisual não enquadrado dentro destes requisitos até o limite de 20% de sua duração para que não perca a nacionalidade brasileira.

43. Igualmente, este percentual pode ser superado sem a perda da nacionalidade brasileira, caso se trate de obra audiovisual publicitária brasileira filmada ou gravada no Brasil, caso possua caráter beneficente e/ou filantrópico e seja destinadas à oferta, por empresa brasileira, de serviços de venda de ingressos para eventos artísticos, culturais ou esportivos internacionais realizados no Brasil ou de pacotes para destinos e atrações turísticas no exterior, e desde que o cedente das imagens não seja o próprio anunciante e não possua vínculo societário com o mesmo.

44. Caso a obra sob análise não se enquadre em tais requisitos específicos ou em suas hipóteses excepcionais, deve residualmente ser enquadrada como obra audiovisual publicitária estrangeira.

4. RESPOSTA À CONSULTA

45. É o teor da consulta encaminhada a esta PFE no **Despacho n.º 105-E/2023/SRG/SFI/ CFT** (SEI 2836359) pela Coordenação de Fiscalização Tributária:

Diante de todo o exposto, para prosseguimento do presente processo administrativo, consultamos à Procuradoria Federal junto à ANCINE sobre:

- O alcance e aplicabilidade do artigo 4º da Instrução Normativa nº 95/2011;
- Se o descumprimento do artigo 4º da Instrução Normativa nº 95/2011 teria o condão de reclassificar uma obra audiovisual publicitária brasileira para obra publicitária estrangeira mesmo no caso de cumprimento de todos os requisitos do art. 1º, inciso XVII da Medida Provisória nº 2228-1/2011.

46. O primeiro ponto a ser abordado é o poder normativo da Agência Reguladora para integrar a norma contida no art. 1º, inciso XVII da Medida Provisória nº 2228-1, de 2011, fixando um requisito cumulativo adicional à previsão de caráter legal.

47. A respeito da competência da Agência, reitera-se as manifestações contidas nos anexos pareceres n. 00040/2017JCCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI 515008, p. 103) e n° 114/2011/ANCINE/PG (SEI 0617713, p. 65-69), ambos emitidos por esta PFE e que tratam do artigo 4º da Instrução Normativa n° 95, de 2011.

48. Nessas manifestações jurídicas foi abordado que a expedição de normas complementares ao art. 1º, inciso XVII da Medida Provisória n° 2228-1, de 2011, constitui "atribuição imanescente às finalidades institucionais da ANCINE, com vistas à normatização da regulação e fiscalização da indústria cinematográfica, em favor do desenvolvimento da atividade audiovisual".

49. Com efeito, a competência normativa para expedição de normas da natureza da da Instrução Normativa n° 95, de 2011, que dispõe sobre o procedimento de registro de obra audiovisual publicitária e sua repercussão no pagamento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE pode ser extraída dos art. 7º e art. 38 da Medida Provisória n° 2228-1, de 2011:

Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências: (...)

V - regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;

(...)

Art 38. A administração da CONDECINE, inclusive as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização, compete à: (Redação dada pela Lei n° 10.454, de 13..5.2002)

I - Secretaria da Receita Federal, na hipótese do parágrafo único do art. 32; (Inciso incluído pela Lei n° 10.454, de 13..5.2002)

II - ANCINE, nos demais casos. (Incluído pela Lei n° 10.454, de 13..5.2002)

§ 1º. Aplicam-se à CONDECINE, na hipótese de que trata o inciso I do **caput**, as normas do Decreto n° 70.235, de 6 de março de 1972. (Redação dada pela Lei n° 10.454, de 13..5.2002) (Renumerado do parágrafo único pela Lei n° 12.485, de 2011)

§ 2º A Ancine e a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel exercerão as atividades de regulamentação e fiscalização no âmbito de suas competências e poderão definir o recolhimento conjunto da parcela da Condecine devida referente ao inciso III do **caput** do art. 33 e das taxas de fiscalização de que trata a Lei n° 5.070, de 7 de julho de 1966, que cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. (Incluído pela Lei n° 12.485, de 2011)

50. Fixada a competência normativa da Agência, deve ser analisada a aplicação da Instrução Normativa n° 95, de 2011. A norma, como explicado anteriormente, integra a legislação da MPV 2228-1, e normatiza o conteúdo envolvido na criação da obra audiovisual publicitária. Assim, além dos requisitos cumulativos, todos de natureza externa ao conteúdo da obra, passa também a exigir que o conteúdo seja de no máximo originado de obra estrangeira.

51. Ante o exposto, em resposta à consulta formulada pela Coordenação de Fiscalização Tributária no **Despacho n.º 105-E/2023/SRG/SFI/ CFT** (SEI 2836359):

52. **1) O alcance e aplicabilidade do artigo 4º da Instrução Normativa n° 95/2011;**

53. O art. 4º tem característica de norma reguladora, expedida dentro da moldura de competência atribuída à Agência, que disciplina a utilização de conteúdo audiovisual estrangeiro em obra publicitária para fins de classificação tributária. Assim, aplica-se a norma na análise de nacionalidade de toda obra audiovisual publicitária para verificação de pagamento da CONDECINE.

54. **2) Se o descumprimento do artigo 4º da Instrução Normativa n° 95/2011 teria o condão de reclassificar uma obra audiovisual publicitária brasileira para obra publicitária estrangeira mesmo no caso de cumprimento de todos os requisitos do art. 1º, inciso XVII da Medida Provisória n° 2228-1/2011.**

55. Com a finalidade da resposta à consulta, é importante inicialmente fixar que o sentido de "descumprimento do artigo 4º", na forma da pergunta, deve ser entendido como a extrapolação do percentual máximo de 20% fixado neste artigo.

56. Este percentual deve ser interpretado como um requisito cumulativo ao fixado no art. 39 da MPV 2228-1, expedido dentro da competência regulatória da ANCINE, que desta forma, para caracterização de uma obra audiovisual publicitária como brasileira, deve ter os seguintes requisitos:

1. Ser produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE
2. Ser realizada por diretor Brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos
3. Ter utilizado para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos Brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos
4. Ter utilizado até 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira, podendo ser utilizado percentual superior em caso de obras publicitárias de caráter beneficente e/ou filantrópico e nas obras publicitárias destinadas à oferta, por empresa brasileira, de serviços de venda de ingressos para eventos artísticos, culturais ou esportivos internacionais realizados no Brasil ou de pacotes para destinos e atrações turísticas no exterior, e desde que o cedente das imagens não seja o próprio anunciante e não possua vínculo societário com o mesmo.

57. Não verificado qualquer destes requisitos, a obra audiovisual publicitária deve ser classificada como estrangeira.

Rio de Janeiro, 11 de setembro de 2023.

Thomas Augusto Ferreira de Almeida
Procurador Chefe
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE
SIAPE 1380105

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416007058202289 e da chave de acesso d533fedb



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1178791071 e chave de acesso d533fedb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-09-2023 23:00. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
