

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA

Parecer nº 03/2011 - COT – Christiano Taveira¹

Processo Administrativo nº E-18/001.806/2010

Projetos culturais apoiados com incentivos fiscais da Lei Estadual nº 1.954 de 1992. Proponentes que executam diretamente determinadas etapas do projeto. Emissão de notas fiscais tendo como destinatário dos serviços o próprio proponente. Possibilidade. Solução que abrange prestações anteriores à vigência da norma.

Exma. Procuradora Geral do Estado,

Trata-se de consulta iniciada em 14 de setembro de 2010, pela Coordenadoria de Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Cultura, envolvendo controvérsia em torno de projetos culturais incentivados com recursos da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 1.954 de 1992.

Perquiria-se, mais especificamente, (i) se com a revogação do Decreto Estadual nº 28.444 de 2001 pelo Decreto Estadual nº 42.292 de 2010,² seria possível que a empresa proponente de projeto cultural incentivado, através da prestação de serviços por ela mesma exercida, se beneficiasse do recurso recebido, objeto de renúncia fiscal do Estado, bem como se auto remunerasse por isso; (ii) sobre qual documento comprobatório de pagamento poderia ser adotado em tais casos, para fins de prestação de contas, tendo em vista que não se sabia se a própria empresa proponente poderia emitir uma nota fiscal para si mesma – até porque tal emissão, *in casu*, diria respeito à prestação de serviços, fato gerador de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que é tributo de competência municipal.

O questionamento inaugural, complementado por acréscimo feito pelo consultante à fl. 11, veio instruído pelos seguintes dados/pressupostos:

- Manifestação (fls. 06/07) de 23 de julho de 2010, da Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro - Coordenadoria do

¹ Cumpre destacar que o presente parecer teve a inestimável colaboração da Residente Jurídica da Secretaria de Estado de Cultura, Dra. THALITA AROUCHE, a quem sou imensamente grato.

² O revogado Decreto 28.444/01, que dispunha sobre a concessão de incentivos fiscais para a realização de projetos culturais a que se refere a Lei n.º 1.954/92, vedava, em seu art. 9º, “a utilização do incentivo fiscal em projetos de que sejam beneficiárias as partes patrocinadora ou produtora, seus sócios ou dirigentes e suas coligadas ou controladas”. O Decreto 42.292/10, por sua vez, revogou o anterior e não trouxe previsão legal no mesmo sentido. Por tais razões, entendeu o órgão consultante que a referida alteração legislativa passou a permitir o procedimento.

ISS e Taxas - Subsecretaria de Tributação e Fiscalização, em resposta à consulta da Coordenadoria de Prestação de Contas, no sentido de que não havia previsão legal para que um contribuinte emitisse “*nota fiscal de serviços para ele mesmo, caracterizando o documento em questão como inidôneo*”;

- Manifestação (fl. 08 e fls. 20/23) de 09 de agosto de 2010, do Ministério da Cultura, no âmbito dos projetos incentivados pela Lei 8.313 de 1991 (Lei Rouanet), em resposta ao órgão consultante e em conformidade tanto com o Parecer nº 1200/2009/CONJUR/MinC de sua Consultoria Jurídica (CONJUR), quanto com o Relatório de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU), também pela impossibilidade de se acatar em prestação de contas as notas fiscais emitidas pelo próprio proponente, haja vista que tratar-se-iam de documentos parciais e, por conseguinte, inidôneos à comprovação da realização de despesa com recursos públicos;

- Comunicado (fl. 09) de 07 de dezembro de 2011 sobre o tema, publicado pela Agência Nacional de Cinema (ANCINE, ligada ao Ministério da Cultura, que operacionaliza em âmbito federal projetos incentivados pela Lei Rouanet, de nº 8.313/1991) em seu sítio eletrônico, pelo qual o órgão determinava a adoção de declaração³ como documento hábil à comprovação de pagamento para fins de Prestação de Contas – parecendo, assim, oferecer uma solução às discussões referentes à utilização de nota fiscal para tanto;

- Manifestação (fl. 11) de 10 de agosto de 2010 da Superintendência de Normas Técnicas da Secretaria Estadual de Fazenda, em resposta à consulta da Coordenadoria consultante, pela impossibilidade de uma empresa emitir nota fiscal serviço e favor de si mesma, nos seguintes termos: “*A Lei 1.954/92 trata do incentivo a cultura na forma de crédito presumido que é calculado sobre o valor do ICMS devido no período, pelo estabelecimento contribuinte do ICMS que incentivar os projetos culturais determinado (sic) na mencionada Lei. Desta forma, embora o RISS-MRJ, aprovado pelo Decreto 10.514/91, determina (sic) a obrigatoriedade de pagamento de ISS (artigo 10 parágrafo único) e a consequente emissão da Nota Fiscal, pelo recebimento de patrocínio, não vislumbramos a*

possibilidade de uma empresa incentivar a si própria e emitir Nota Fiscal de serviço por este incentivo.”

Solicitava-se, enfim, a realização de análise da matéria por esta Assessoria Jurídica, a fim de que se aventassem alternativas viáveis e se buscasse, “*no menor prazo possível, implantação de norma, por parte da SEC, no âmbito do tema em questão*”.

Por ocasião do primeiro encaminhamento dos autos a esta Assessoria Jurídica, foi exarado o PARECER/RT/AJUR/Nº005/2010, da lavra do então Assessor Chefe, o Ilmo. Procurador do Estado Dr. Raul Teixeira, no qual foram emitidas as seguintes conclusões:

- o Decreto nº 42.292/10, ao revogar o Decreto nº 28.444/01, afastou a amplitude da proibição prevista no artigo 9º deste, mantendo a vedação tão-somente para as empresas patrocinadoras se beneficiarem do incentivo na qualidade de produtoras;

- a solução apresentada pela ANCINE atende “*à exigência documental da prestação de contas, não resolvendo, todavia, a questão da emissão de nota fiscal como documento idôneo à apuração, por parte da autoridade administrativa municipal, do crédito tributário devido pela ocorrência do fato gerador*”;

- quanto a este aspecto, a celebração de convênio de cooperação para possibilitar a emissão de notas fiscais em tais casos, com base no artigo 199 do CTN, poderia, desde que com a concordância da municipalidade, atender ao problema do destinatário de serviços;

- nesse passo, em alinhamento ao procedimento adotado pela ANCINE, “*os serviços relativos à determinada etapa do projeto, quando prestados pela pessoa jurídica proponente*”, devem ser registrados em “*escrituração contábil da empresa, devendo ser remetido à SEC, junto com a Prestação de Contas, declaração assinada pelo representante legal da pessoa jurídica e pelo contador responsável pela escrituração*”. “*A referida declaração deve descrever os serviços executados pelo proponente, só podendo ser aceita, como documento comprobatório, se os referidos serviços forem compatíveis com os objetivos sociais da empresa, devendo, ainda, em qualquer hipótese, instaurar, a empresa proponente prestadora dos serviços, processo de consulta na Secretaria Municipal de Fazenda, objetivando o correto recolhimento da tributação incidente na operação.*”;

- por derradeiro, seria recomendável a remessa das sugestões exaradas ao “*egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com vistas à consulta em tese sobre o thema enfocado*”.

³ Esclarecia o comunicado que, para que tal escrituração pudesse ser comprovada, a proponente deveria encaminhar para a ANCINE “*uma declaração assinada pelo seu representante legal e pelo contador responsável pela escrituração, conforme o modelo anexo*” (fl. 10), devendo, ainda, enviá-la juntamente com a Prestação de Contas do projeto, fazendo “*referência apenas aos serviços executados pela proponente para o projeto a partir da data de 3/12/2009.*”

Devolvidos os autos à Subsecretaria Executiva da Secretaria de Estado de Cultura, com fulcro no artigo 4º, inciso IV, da Lei Estadual 5.414 de 2009, esses foram remetidos à apreciação da Procuradoria Geral do Estado (PGE), com a recomendação de que, ante a relevância da matéria, após o soberano exame do Órgão Central do Sistema Jurídico Estadual, fossem “remetidos ao douto Gabinete Civil objetivando consulta, por parte do Exmo. Titular do Poder Executivo, nos termos do artigo 68 da Resolução TCE nº 167 (Regimento Interno), à egrégia Corte de Contas do Estado do Rio de Janeiro”.

Recebido pela Procuradoria Geral do Estado, o processo administrativo em tela foi direcionado à Procuradoria Tributária, onde obteve manifestação do Ilmo. Procurador do Estado Dr. Luís Alberto Miranda Garcia de Sousa, que, perfunctoriamente, concluiu que:

- “um modelo cujas linhas gerais fossem semelhantes ao da ANCINE”, se prestaria a “resolver o problema referente à regularidade formal das prestações de contas, objeto da consulta”;
- caberia, assim, à SEC ou à Chefia do Executivo, “se fosse o caso, editar uma regulamentação especificando qual(is) o(s) tipo(s) de documento(s) necessários para a comprovação idônea da prestação de serviço realizada pelo próprio proponente”, cogitando-se, inclusive, a adoção de algumas cautelas para maior controle do procedimento;
- não haveria relevância/necessidade de saber se o proponente poderia ou não emitir nota fiscal de prestação de serviços “para si mesmo”, tendo em vista que a solução para tanto interessaria “exclusivamente à Administração Tributária do Município e à empresa que executa o serviço”, bem como que a nota fiscal não é o único documento apto a fundamentar uma prestação de contas, nem garante, por si só, “absoluta lisura e honestidade no emprego dos recursos” - de modo que só caberia ao Estado “apenas exigir que a comprovação da despesa seja feita de forma regular e consistente, de modo a evitar fraudes”.

Finalmente, seguindo orientação desta Assessoria Jurídica proferida às fls. 39/40 e tendo em vista a edição de nova legislação conexa à matéria (Resolução da Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro - nº 2.644 de 07 de dezembro de 2010⁴), a Coordenadoria de Prestação de Contas desta Pasta de Estado formulou nova consulta (fls. 41/44), solicitando orientações sobre “a aceitação de documentos de despesas emitidos pela empresa executora do projeto, que fazem parte das prestações de contas

⁴ Disciplina os procedimentos a serem adotados por proponentes de projetos culturais incentivados pelo Poder Público de qualquer esfera, quando tais proponentes executam partes do próprio projeto.

de Projetos executados com recursos incentivados, relativas a execuções anteriores a dezembro de 2010”, razão pela qual retornam os autos a este órgão jurídico local.

Salienta-se, ainda, que, aproveitando o ensejo para complemento dos pressupostos legais que embasam o presente administrativo, a Coordenaria consultante destacou o fato de que, nos termos do artigo 16 da Instrução Normativa nº 1, de 05 de outubro de 2010, o Ministério da Cultura passou a considerar válida a remuneração do executor do projeto.

Esse o breve resumo dos fatos. Passo, pois, a opinar.

Quando da inauguração do presente administrativo (14 de setembro de 2010), aduziu o consultante que, em seu entender, com a revogação do Decreto Estadual nº 28.444 de 2001 pelo Decreto Estadual 42.292 de 2010, restaria afastada a vedação imposta por aquele para que as pessoas jurídicas proponentes de projetos culturais não pudessem se beneficiar dos recursos recebidos em caráter de renúncia fiscal do Estado, quando efetuassem, elas próprias, prestação de serviços compreendidos na execução do projeto.

Com efeito, antes de ser revogado, o referido Decreto 28.444 de 2001 trazia redação, em seu artigo 9º, que realmente poderia conduzir a tal entendimento, senão vejamos:

Art. 9.º É vedada a utilização do incentivo fiscal em projetos de que sejam beneficiárias as partes patrocinadora ou produtora, seus sócios ou dirigentes e suas coligadas ou controladas, a qualquer título.

Parágrafo único - A vedação prevista no caput deste artigo se estende aos ascendentes e descendentes em primeiro grau, bem como aos cônjuges ou companheiros dos sócios ou dirigentes. (grifou-se)

De outro lado, tendo em vista que a implementação do procedimento aventado envolveria, por consequência, a incidência de ISS e a necessidade de se encontrar solução documental para a prestação de contas referentes aos serviços executados pela própria proponente de projetos culturais, haveria que se buscar supedâneo no ordenamento jurídico municipal – o qual, nos termos do noticiado nos autos pelos setores específicos da Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, não oferecia qualquer previsão legal neste sentido.

Entretanto, o Decreto 42.292 de 11 de fevereiro de 2010, ao revogar o Decreto 28.444 de 2001 e instituir novo regulamento à Lei 1.954 de 1992, afastou a vedação para que as partes produtoras de determinado projeto cultural pudessem dele figurar como proponentes e, assim, se beneficiar dos recursos incentivados a ele destinados, mantendo a proibição tão somente para os patrocinadores, conforme se segue:

Art. 19 - Será inabilitado o projeto cultural que se enquadre em qualquer uma das seguintes situações:

(...)

VI. patrocinador, seus sócios ou administradores, ascendentes ou descendentes, suas coligadas, associadas ou controladas, na condição de proponente;

Não bastasse, em 05 de outubro de 2010, foi publicada a Instrução Normativa nº 1, do Ministério da Cultura, pela qual o órgão também demonstra julgar válida a remuneração do executor do projeto, nos termos do que dispõe seu art. 16:

Art. 16. O proponente será remunerado com recursos decorrentes de renúncia fiscal, desde que preste serviços ao projeto, discriminados no orçamento analítico previsto no art. 8º desta Instrução Normativa, com custo limitado a 10% do total aprovado, até o teto de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Finalmente, no que tange a eventuais impedimentos em razão das implicações tributário-fiscais relativas ao ISS, esclareça-se que a Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, ao expedir a Resolução nº 2.644⁵ em 07 de dezembro de 2010, cuidou de disciplinar o tema e criar uma solução à controvérsia jurídica até então vigente, autorizando, a partir de então, a aceitação de nota fiscal de serviços que tenham por usuário o próprio emitente – no caso, o proponente de projeto cultural incentivado que presta serviços pertinentes à execução deste. Transcreve-se, por oportuno:

Art. 1º. Quando o proponente de projetos culturais incentivados pelo Poder Público de qualquer esfera, via renúncia fiscal, executar partes do próprio projeto, considera-se ocorrido o fato gerador do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, devido no Rio de Janeiro nos casos em que assim dispuser a legislação sobre o local de prestação dos serviços.

Art. 2º. No caso do Art. 1º, o contribuinte é o proponente-executor, e o tomador de serviços é o projeto incentivado, ainda que não possua personalidade jurídica civil.

Art. 3º. No caso do Art. 1º, o contribuinte deverá emitir documento fiscal idôneo, colocando no campo destinado ao tomador dos serviços o nome da própria proponente e mencionando expressamente, no corpo da nota, o projeto específico a que se destinam os serviços.

Parágrafo único. Não deverá ser preenchido o campo destinado ao CNPJ do tomador de serviços.

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação (grifo nosso).

Pois bem. Mediante um cotejo analítico de toda a recente legislação infraconstitucional aplicável à matéria, é possível constatar que, atualmente, se entende plenamente viável a adoção da medida ora proposta, desde que regulamentada na esfera administrativa.

Reside a questão, portanto, em se definir o tratamento a ser dispensado aos “documentos de despesas emitidos por empresas executoras do projeto que façam parte das prestações de contas de Projetos executados com recursos incentivados, relativas a exercícios anteriores a dezembro de 2010”.

A esse respeito, vê-se que a existência de previsão legal no âmbito do ente competente para tanto vale apenas para reforçar a possibilidade de execução da medida em âmbito estatal, haja vista ser cediço que a emissão de nota fiscal de prestação de serviços é matéria exclusivamente afeta à Administração Tributária Municipal, cabendo ao Estado tão somente assegurar que sua respectiva prestação de contas seja feita de maneira regular.

Nesse passo, corroborando-se o entendimento firmado pela D. Procuradoria Geral do Estado (v. fl. 38), poder-se-ia adotar, por exemplo, documento hábil à comprovação de pagamento para fins de prestação de contas, tendo por parâmetro a declaração “modelo” utilizada pela ANCINE para o mesmo fim (v. fl. 02).

De qualquer forma, a medida deveria contar com a aquiescência da Coordenadoria de Prestações de Contas para que fosse levada adiante, sendo prudente, ainda, que esta Pasta de Cultura editasse uma Resolução regulamentando o assunto, especialmente para a preservação do princípio da moralidade administrativa (instituído-se, e.g., um limite percentual do total aprovado no projeto, tal como preceituado na Instrução Normativa nº 1, do Ministério da Cultura).

Finalmente, no que diz respeito à aplicabilidade de tal medida, entende-se que, em respeito ao princípio da segurança jurídica – diretamente relacionado à estabilidade das relações jurídicas – essa deve abranger até mesmo as prestações de contas efetuadas anteriormente a dezembro de 2010.

E o parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 07 de junho de 2011.

CHRISTIANO TAVEIRA
Procurador do Estado
Assessor Chefe ASJUR/SEC

⁵ Disciplina os procedimentos a serem adotados por proponentes de projetos culturais incentivados pelo Poder Público de qualquer esfera, quando tais proponentes executam partes do próprio projeto.

VISTO

De acordo com o parecer do Procurador Christiano Taveira (fls. 45/55), no qual a matéria em questão foi analisada com precisão e objetividade, nada havendo, de minha parte, a acrescentar aos termos do pronunciamento ora aprovado.

À Exma. Sra. Procuradora-Geral do Estado (PG-2).

Rio de Janeiro, 10 de junho de 2011.

LUÍS ALBERTO MIRANDA GARCIA DE SOUSA
Procurador-Assistente
Procuradoria Tributária – PG-3

VISTO

Aprovo o Parecer COT nº 3/2011 - ASJUR/SEC (fls.45/55), da lavra do ilustre Procurador do Estado e Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Cultura CRISTIANO TAVEIRA, chancelado pela PG-3 (fls.56), que responde afirmativamente à possibilidade de empresas proponentes de projetos culturais incentivados, via renúncia fiscal (Lei estadual nº 1.954/92), executarem diretamente etapas do Projeto. Também com acuidade e acerto o Parecer ora aprovado enfrenta solução documental para a prestação de contas referentes aos serviços executados.

À ASJUR/SEC.

Rio de Janeiro, 14 de junho de 2011.

SÉRGIO PYRRHO
Subprocurador-Geral do Estado

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

DECISÃO

RECLAMAÇÃO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO PROFERIDA NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 16. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Relatório

1. Reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, em 23.8.2011, contra decisão da 8ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, que, nos autos do Recurso Ordinário n. 0171200-03.2005.5.01.0049, teria afastado a aplicabilidade do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 e descumprido o que decidido na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16.

O caso

2. Em 26.11.2010, julguei procedente a Reclamação n. 10.655, ajuizada pelo ora Reclamante, “*para cassar a decisão proferida pela 8ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região nos autos do Recurso Ordinário n. 0171200-03.2005.5.01.0049*” (fl. 27, doc. 2). Essa decisão transitou em julgado em 15.12.2010.

Em 22.3.2011, a 8ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, *ao julgar novamente a lide, manteve a condenação subsidiária do Estado do Rio de Janeiro ao pagamento dos créditos trabalhistas*, nos termos seguintes:

“Recebido o ofício de fls. 222/226, do E. STF, protocolado em 02/12/2010, com cópia da decisão monocrática prolatada pela Exma. Sra. Ministra Relatora Cármen Lúcia nos autos da Reclamação nº 10.655, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, no sentido de cassar o acórdão dessa 8ª Turma relativo ao recurso ordinário ajuizado pela autora, com o seguinte fundamento (item 8 da decisão, à fl. 226): ‘8. Assim, ao afastar a aplicação do § 1º do artigo 71 da Lei n. 8.666/93, com base na Súmula 331, inc. IV, o Tribunal Regional do Trabalho descumpriu a Súmula Vinculante n. 10 do Supremo Tribunal Federal, pois negou a vigência do dispositivo pretensamente por ser ele incompatível com a Constituição’. Face à aposentadoria