

| | | |
|---|--------------------------------------|------------------|
|  Agência Nacional do Cinema | Relatório de Consulta Pública | NÚMERO: 01/2016 |
| | | DATA: 04/04/2016 |

1. IDENTIFICAÇÃO

TEMA: Resolução de Diretoria Colegiada – RDC que dispõe sobre a instituição e o funcionamento de Câmaras Técnicas.

PERÍODO DA CONSULTA PÚBLICA: Entre 30 de outubro de 2014 e 29 de novembro de 2014

2. INTRODUÇÃO

A minuta de Resolução de Diretoria Colegiada ficou disponível para avaliação e submissão de contribuições entre os dias 30 de outubro de 2014 e 29 de novembro de 2014. No total, participaram 5 (cinco) entes, dentre os quais a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF.

3. ANÁLISE ESPECÍFICA – PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

I) Questões gerais

- 1) Afirma-se que a ANCINE não detém competência para criação de Câmaras Técnicas por não haver esta previsão na MP 2.228-1/2001. Sugere-se também que esta competência seja somente atribuída ao Conselho Nacional de Cinema.

Análise:

Sugestão refutada.

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 declara em seu art. 1º. A Agência Nacional do Cinema, por ser um ente do Estado, está inclusa no **dever ser** constitucional de apresentar-se como uma entidade Democrática e de Direito.

O mandamento para que seja um ente de Direito é cumprido pela ANCINE quando esta obedece aos ritos jurídicos e aos princípios estabelecidos no contexto normativo brasileiro. Este é o eixo que pode ser denominado como **legalidade**.

Por sua vez, o elemento democrático não é menos importante e depende de ações específicas e sólidas. Afinal, garantir o reflexo do Estado Democrático dentro da ANCINE é fundamental para que se estabeleça outro eixo de sustentação da própria existência da Agência: a **legitimidade**.

Embora democracia seja um conceito de difícil definição, em seu cerne há a ideia de pulverização da participação política, de modo que todo indivíduo submetido a uma determinada decisão política tenha, em alguma escala, participado de forma efetiva no processo decisório. Assim, a legitimidade de uma decisão quando consideramos um sistema democrático assume seu máximo potencial na real e efetiva participação dos interessados no processo de tomada de decisão.

Ao expandir a **participação social** em seu funcionamento, a Agência fortalece o seu eixo de legitimidade por estar de acordo com a perspectiva da democracia, da pulverização do poder político de negociação e composição dos diversos interesses que, por determinação legal, confundem-se com as atribuições institucionais da Agência.

Além da perspectiva constitucional, a norma de fundação da ANCINE, a Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, estabelece em seu art. 6º, inciso V que um dos objetivos da Agência é a promoção da articulação entre os diversos elos da cadeia produtiva da indústria nacional.

Nesse contexto, a participação social por meio de **câmaras técnicas** oferece à ANCINE a oportunidade de reunir as diversas personagens da indústria nacional do audiovisual, tornando-se verdadeiro fórum de debates e de acúmulo de informações.

Ressalte-se também que em 20 de setembro de 2011 fora lançada a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*). Esta iniciativa internacional contou com o Brasil como membro fundador, em conjunto com Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos. Fundamentalmente, os citados Estados comprometeram-se a adotar medidas que fortaleçam as seguintes características da atividade pública: transparência, eficiência, responsabilidade e participação social.

Por conseguinte, o governo brasileiro elaborou o 1º Plano de Ação para a OGP, de forma a designar ações públicas aptas a perseguir os objetivos traçados no âmbito da OGP. No citado Plano de Ação é possível verificar que foram planejadas diversas ações voltadas para “Participação Social e

| | | |
|--|--------------------------------------|------------------|
|  | Relatório de Consulta Pública | NÚMERO: 01/2016 |
| | | DATA: 04/04/2016 |

Engajamento Cidadão”, entre elas a promoção de uma conferência nacional, de um seminário e de diversos encontros, além de outras atividades, todas com o objetivo de fomentar a participação social.

Nesse contexto do compromisso internacional assumido pelo Brasil, a iniciativa da ANCINE de estimular a participação cidadã em suas práticas, através da instituição de câmaras técnicas, está em total acordo com os paradigmas promulgados no âmbito da Parceria para Governo Aberto.

Ademais, as atribuições legais da Agência não se confundem em qualquer momento com o disposto no Decreto nº. 4.858, de 13 de outubro de 2003, em especial em seu art. 3º. Isto porque o dispositivo em comento trata especificamente de permissivo legal ao Conselho Superior do Cinema, não sendo possível de sua leitura, ou mesmo a partir dos mais diversos métodos de interpretação, assumir que qualquer permissão dada ao Conselho é uma restrição necessária à Agência.

De outra sorte, cabe também ressaltar que não existe hierarquia direta entre a ANCINE e o Conselho Superior do Cinema, mas sim distribuição de atribuições, cabendo ao Conselho decisões setoriais de cunho político e à Agência as estratégias e trabalhos executivos.

Desse modo, a existência de instrumentos de participação social no Conselho Superior do Cinema e na Agência Nacional do Cinema possuem ligação direta com as bem definidas atribuições de cada uma das citadas instâncias, de forma que não há que se falar em conflito ou exclusão.

Quanto ao mérito do Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014, o qual instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS, não faz parte do escopo desta Consulta Pública promover qualquer debate.

É importante destacar que o risco concorrencial decorre da vontade dos próprios agentes, e este pode dar-se em qualquer espaço, a despeito do zelo da Agência.

II) Artigo 1º

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 1º. A ANCINE poderá instituir câmaras técnicas, observados os termos descritos nesta Resolução de Diretoria Colegiada – RDC.

| | | |
|--|--------------------------------------|------------------|
|  | Relatório de Consulta Pública | NÚMERO: 01/2016 |
| | | DATA: 04/04/2016 |

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Afirma-se que as competências da ANCINE de fomento do audiovisual e de regulação não se caracterizam como temas técnicos, razão pela qual entende-se que é inaplicável o formato pretendido de Câmaras Técnicas para assessoria das atividades da ANCINE.

Análise:

Sugestão refutada.

Sem desconsiderar a contribuição sob análise, é importante ressaltar que as atribuições legalmente designadas à ANCINE de regulação, fomento e fiscalização do setor audiovisual encontram-se permeadas de questões técnicas.

Do ponto de vista da Agência, a proximidade institucionalizada e devidamente normatizada com os setores, observados e explícitos os devidos limites, contribui exatamente para afastar desde o nascedouro qualquer incongruência ou assimetria de informação capaz de comprometer a gestão regulatória.

Muitos são os desafios advindos das variáveis tecnológicas que servem como instrumentos à realização da produção, da distribuição e da exibição do conteúdo audiovisual.

Furtar-se a reconhecer tais desafios levariam a ANCINE, em um cenário aqui colocado como exercício exemplificativo, a agir muitas vezes em desalinho à dinâmica de um setor indiscutivelmente cultural, mas também indubitavelmente atrelado a inovações de ordem científica e tecnológica.

III) Artigo 2º

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 2º. As câmaras técnicas terão os seguintes objetivos gerais:

| | | |
|---|--------------------------------------|------------------|
|  Agência Nacional do Cinema | Relatório de Consulta Pública | NÚMERO: 01/2016 |
| | | DATA: 04/04/2016 |

I – reunir contribuições dos setores interessados para subsidiar os processos normativos e decisórios da Agência;

II – estreitar o relacionamento entre a Agência, demais órgãos, entidades e instituições públicas, e sociedade civil no que se referir às matérias de atribuição da Agência;

III – estimular o debate transparente e propício ao aperfeiçoamento técnico e humano dos agentes públicos e dos agentes privados participantes das câmaras.

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Sugere-se que as atribuições de Câmaras Técnicas não podem ser ampliadas para além de pesquisa e debates sobre temas técnicos específicos e determinados, não sendo este o foro adequado para estreitar relacionamentos ou estimular debates com agentes privados.

Análise:

Sugestão refutada.

Resulta na exclusão de entidades representativas do setor audiovisual, mostrando-se arbitrária restrição os instrumentos de participação social.

Além, diminui em demasia os objetivos norteadores da participação social por meio de câmaras, removendo os preceitos democráticos e de colaboração.

IV) Artigo 4º

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 4º. As câmaras técnicas serão instituídas por Portaria do Diretor-Presidente, após deliberação pela Diretoria-Colegiada da proposta de criação.

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Sugere-se a inclusão da obrigação de que a proposta de criação seja fundamentada, especificando o objeto pretendido, sob pena de se tornar um CT sem limites de atuação, prejudicando a entrega esperada.

Análise:

Sugestão acatada.

V) Artigo 5º

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 5º. A proposta de criação de câmara técnica poderá ser apresentada à Diretoria Colegiada por Diretor, Secretário, Superintendente ou Ouvidor da ANCINE.

§ 1º. Proposta de Ação (PA) apresentada por Secretário ou Superintendente da ANCINE deverá se restringir a matérias afetas às suas atribuições definidas no Regimento Interno da Agência.

§ 2º. A proposta oriunda de Superintendência será encaminhada à Diretoria Colegiada pela Secretaria Executiva, após sua devida manifestação.

§ 3º. Proposta apresentada por integrante da Diretoria Colegiada deve indicar a área técnica a que pretende atribuir a responsabilidade pela câmara, considerando o disposto no § 1º.

§ 4º. Proposta apresentada pela Sociedade por intermédio da Ouvidoria deverá ser acompanhada de justificativa técnica, e encaminhada à Diretoria Colegiada após a manifestação da Secretaria Executiva.

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Sugere-se a exclusão do parágrafo quarto uma vez que Câmaras Técnicas são órgãos consultivos de trabalhos de propósito específico somente justificados quando a ANCINE sentir necessidade de alguma tecnologia externa que não exista dentro da própria ANCINE

| | | |
|--|--------------------------------------|------------------|
|  | Relatório de Consulta Pública | NÚMERO: 01/2016 |
| | | DATA: 04/04/2016 |

para resolver uma questão técnica. Não compete à sociedade, sujeito indeterminado, apresentar propostas de análise de temas técnicos, mesmo por meio da ouvidoria.

Análise:

Sugestão acatada.

O escopo de ação de uma Agência Reguladora vê-se limitado pela parcela de atribuições delegadas pelo Poder Legislativo, sancionadas pelo chefe do Poder Executivo.

Assim, é razoável que a análise de quais assuntos técnicos devem ser abordados, além dos critérios de razoabilidade e oportunidade, partirão de iniciativa da ANCINE quando a Agência identificar tema técnico sensível a ser enfrentado por meio de participação social.

VI) Artigo 6º

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 6º. Toda proposta de instituição de câmara deverá conter, necessariamente:

- I – descrição detalhada do assunto que se pretende abordar;
- II – produtos esperados;
- III – sugestão de grupos sociais ou instituições públicas ou privadas aptos a compor a câmara pretendida;
- IV – número de membros;
- V – prazo de duração da câmara;
- VI – periodicidade de reuniões;
- VII – indicação de coordenador da câmara e de seu suplente;
- VIII – modo de composição das câmaras técnicas, podendo indicar, simultânea ou exclusivamente, os seguintes métodos:

| | | |
|--|--------------------------------------|------------------|
|  | Relatório de Consulta Pública | NÚMERO: 01/2016 |
| | | DATA: 04/04/2016 |

a) livre nomeação de membros por Portaria específica do Diretor-Presidente, após manifestação da Diretoria-Colegiada; e

b) convite aberto à indicação de membros de entidades ou instituições representativas do setor, estabelecendo critérios, metodologia e prazos para esta indicação.

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Sugere-se a revisão do inciso I para que se especifique a questão técnica a ser tratada bem como seja demonstrado a ausência de conhecimento técnico orgânico da ANCINE sobre a matéria.

Análise:

Sugestão recusada.

Cabe ressaltar que a demonstração de ausência, ou a prova negativa, pode ser um instrumento perverso de restrição ao agir, considerando que afirmar ou indicar a inexistência de conhecimento técnico significa afirmar a inexistência de algo muitas vezes de difícil apuração.

Ademais, as câmaras técnicas podem funcionar como instância de aperfeiçoamento e aprofundamento de conhecimentos pré-existentes, sem que isso desnature seu caráter de participação social.

VII) Artigo 7º

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 7º. Independentemente do método de escolha dos membros para composição das câmaras técnicas, os nomes indicados deverão possuir reputação ilibada e notório conhecimento e/ou representatividade em relação à matéria a ser tratada.

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Uma Câmara Técnica não deve ser um órgão político razão pela qual a representatividade setorial não se aplica. Deste modo sugere-se a adequação da redação do art. 7º para que fique claro que: (i) os participantes do CT são instituições e não pessoas; (ii) as instituições devem indicar indivíduos para representá-las que tenham notório conhecimento técnico.

Análise:

Sugestão recusada.

No setor audiovisual é possível encontrar pessoas naturais com notório conhecimento técnico que não estejam vinculadas a qualquer entidade. Logo, a restrição proposta é excessiva e não se coaduna com o propósito de participação social difundido pela Agência.

Não existe acordo na bibliografia ou mesmo dispositivo legal sobre os elementos necessários para a qualificação de câmaras técnicas, tal que a exigência de exclusão necessária de entidades representativas do setor audiovisual mostra-se arbitrária restrição aos instrumentos de participação social.

VIII) Artigo 15

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 15. As funções dos membros das câmaras técnicas não serão remuneradas e seu exercício é considerado de relevância para o Serviço Público.

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Sugere-se a inclusão dos seguintes parágrafos de modo a evitar que entidades ou representantes destas entidades tenham conflitos de interesse com o setor:

§ 1º. Os membros das câmaras técnicas, assim como seus cônjuges, parentes colaterais, ascendentes ou descendentes de primeiro grau, não poderão ter vínculo que gere situações de conflito de interesses com agentes econômicos relacionados à indústria audiovisual.

§ 2º. A designação do membro das câmaras técnicas deve ser precedida, sem prejuízo de outras formalidades, do preenchimento do Termo de Cadastro, e do Termo de Compromisso, declarando a existência de situações que possam gerar conflito de interesses.

§ 3º. Os membros das câmaras técnicas são responsáveis por esclarecer situação que sugira conflito de interesse decorrente de relação com agentes econômicos relacionados com a indústria do audiovisual que surja durante o exercício de sua função.

§ 4º. As funções de membros das câmaras técnicas não serão remuneradas e seu exercício será considerado ação de relevância para o Serviço Público.

§ 5º. As atas, os relatórios específicos e demais documentos, devidamente rubricados pelos membros da câmara técnica, serão publicados ao final da respectiva reunião, no sítio de internet da ANCINE, em atenção ao princípio da publicidade.

Análise:

Contribuição recusada.

Como as Câmaras Técnicas não são instâncias de natureza deliberativa, não há risco de ocorrência de situações de conflito de interesse.

Os §§ 4º e 5º da sugestão são refutados por repetirem comandos já expressos nos art. 15 e 18 da minuta, respectivamente.

IX) Artigo 17

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 17. As reuniões das câmaras realizar-se-ão com periodicidade mínima previamente definida, adotando prioritariamente o modelo de reuniões presenciais, com manutenção de registro de ata.

Parágrafo único. O secretariado da câmara técnica será realizado pela área proponente ou pelo Grupo de Trabalho.

| | | |
|--|--------------------------------------|------------------|
|  | Relatório de Consulta Pública | NÚMERO: 01/2016 |
| | | DATA: 04/04/2016 |

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Sugere-se a exclusão do parágrafo único e a inclusão dos seguintes parágrafos:

§ 1º. A convocação das reuniões ordinárias ou extraordinárias importa em comunicação escrita a cada um dos membros, com antecedência mínima de 7 (sete) dias, salvo razão de extrema urgência, que deverá ser suficientemente justificada.

§ 2º. Juntamente com a convocação, a secretaria da Câmara enviará a pauta dos trabalhos, cópia dos expedientes que serão discutidos, e outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Análise:

Sugestão incorporada, com ressalvas.

O antigo parágrafo único permanece, a fim de se manter o conteúdo originalmente exposto. Ademais, os parágrafos sugeridos são incorporados.

X) Artigo 18

a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

Art. 18. As pautas, atas, produtos e demais documentos de interesse das câmaras serão disponibilizados no sítio eletrônico da ANCINE.

b) Síntese e Análise das Contribuições

Sugestão

1) Sugere-se a alteração do art. 18 em atenção ao princípio da transparência, para que os resultados finais e quaisquer produtos entregues sejam imediatamente publicados na internet, com base em modelos de outras câmaras existentes.

Análise:

| | | |
|---|--------------------------------------|------------------|
|  ancine Agência Nacional do Cinema | Relatório de Consulta Pública | NÚMERO: 01/2016 |
| | | DATA: 04/04/2016 |

Contribuição não incorporada.

Dentro do texto atual o vocábulo “produtos” já inclui tudo a que se faz referência na contribuição sob análise.

A ANCINE agradece as contribuições e informa que estas serão levadas em consideração no processo de discussão em futuras ações da Agência.