

# RELATÓRIO DE CONSULTA PÚBLICA Nº 1-E, DE 05 DE ABRIL DE 2017

## 1. Identificação

**Tema: AGENDA REGULATÓRIA 2017-2018**

**Período da Consulta Pública: 01/12/2016 a 30/01/2017**

## 2. Introdução

A Agenda Regulatória é o instrumento de planejamento que organiza e reúne os temas estratégicos que serão abordados pela ANCINE no próximo biênio. Também se constitui num instrumento de transparência, pois torna públicas e previsíveis as ações que pretende por em prática no âmbito do setor audiovisual, por meio de mecanismos de regulação, de fomento e de fiscalização. Além de balizar as ações da Agência, permite que elas sejam acompanhadas pela sociedade.

A Agenda Regulatória não é uma lista exaustiva de matérias que a Agência pretende regulamentar no período, mas que busca indicar quais são aquelas com maior grau de centralidade para a sua ação. Ademais, é também instrumento de participação social, visto que, antes de sua publicação definitiva, é submetida à Consulta Pública, momento em que os agentes do setor e a sociedade como um todo podem opinar sobre as ações propostas e também sugerir novas ações a serem colocadas em pauta.

A Minuta de Agenda Regulatória ANCINE 2017-2018 submetida ao processo de Consulta Pública foi fruto de um intenso processo de consulta interna às áreas técnicas da Agência que elencaram nove ações agrupadas em seis grandes temas: Distribuição Cinematográfica, Exibição Cinematográfica, TV Paga, Financiamento ao Setor Audiovisual, Mediação de Conflitos e Ordem Econômica.

Cada ação regulatória foi associada aos objetivos do Mapa Estratégico e as Diretrizes do PDM – Plano de Diretrizes e Metas correspondentes

No total, participaram nove entidades (oito privadas e um órgão governamental) que aportaram trinta e quatro contribuições. Das entidades privadas, duas são associações de cineastas, e as demais que reúnem diferentes agentes de prestadores de serviços de acesso condicionado, estas responsáveis por vinte e seis contribuições (79% do total). Não por outro motivo, os temas que receberam mais contribuições foram “TV Paga” (dez manifestações) e “Ordem Econômica” (onze manifestações). Essas mesmas entidades apresentaram propostas para revisão dos procedimentos administrativos da Agência, com destaque para os critérios para a aplicação de sanções.

### 3. Análise Específica – Principais Contribuições

#### I) Tema: DISTRIBUIÇÃO CINEMATOGRAFICA

##### a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

**Ação:** Revisão da regulamentação do envio obrigatório de relatórios de comercialização pelas empresas distribuidoras de obras audiovisuais para salas de exibição (Instrução Normativa nº 65). **Matéria:** Revisão das informações a serem enviadas nos relatórios de comercialização pelas empresas distribuidoras de obras audiovisuais para salas de exibição e dos procedimentos para seu envio.

##### b) Síntese e Análise das Contribuições

Duas manifestações de duas entidades representantes de cineastas apresentaram propostas de novas ações nesse tema. O pleito diz respeito basicamente a um tratamento diferenciado (credenciamento, regulamentação) para empresas distribuidoras de produções audiovisuais que têm por foco a promoção da diversidade cultural, da igualdade racial e de gênero. Uma delas sugeriu ainda que esse tratamento diferenciado se estendesse a documentários de longa-metragem. A justificava de uma dessas entidades, que citou dados divulgados pela própria ANCINE, destaca que em 2015, apenas 26% dos filmes brasileiros foram dirigidos por mulheres, e 35% tiveram roteiros escritos por mulheres. Lembrando que 51% da população brasileira é composta por mulheres.

A proposta de tratamento diferenciado se aplicaria tanto à produção, quanto a distribuição e exibição, regulamentando o fomento a ações afirmativas com foco no pertencimento racial e de gênero dos agentes atuantes em todos os elos da cadeia do setor audiovisual. Dessa forma, critérios específicos deveriam estar presentes nos editais, nas linhas do fundo setorial, no prêmio adicional de renda, no apoio a participação em festivais e workshops internacionais, no apoio à participação de produtores em eventos de mercado e no programa Ancine de incentivo à qualidade.

De acordo com a argumentação apresentada essa seria uma forma de atender à Diretriz 6 do PDM (*construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos direitos individuais, o fortalecimento das empresas brasileiras, a promoção das obras brasileiras, em especial as independentes, a garantia de livre circulação das obras e a promoção da diversidade cultural.*).

**Comentário:** Está em curso nesta Agência o Planejamento Estratégico para o quadriênio 2017/2020, com revisão do Mapa Estratégico e definição de Iniciativas Estratégicas para a consecução dos objetivos elencados no mapa. Neste sentido, encontra-se em debate a inclusão de objetivo específico no Mapa

Estratégico relacionado a promoção da diversidade de gênero e raça. Tal fato se coaduna com ações pela diversidade que vêm sendo adotadas nos últimos anos.

A Ancine tem promovido programas e ações voltados para a promoção da diversidade da produção cinematográfica. A principal delas é o cumprimento das metas de regionalização, com o fortalecimento da produção independente e das produções regionais. A promoção da diversidade da produção é atribuição da ANCINE (inciso VI do art. 6º da MP 2.228-1/2001) e também está nos incisos II e IV do art. 3º da Lei 12.485/11 (Lei da TV paga).

Por força dessas leis, um mínimo 30% das receitas do Condecine deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela Ancine, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados. Ainda um mínimo de 10% deverá ser destinado ao fomento da produção de conteúdo audiovisual independente veiculado primeiramente nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes de que trata a lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Ações específicas como as que foram demandadas têm sido implementadas no escopo dos programas existentes, e vale mencionar que a Linha de Produção de Conteúdos destinados às TVs Públicas (PRODAV 8 a 12), trabalha com a criação de perfis de conteúdo, derivados de Seminários de Programação, que reuniram intelectuais brasileiros, programadores de TV e produtores culturais, com o intuito de debater junto a mais de uma centena de representantes dos segmentos universitário, comunitário e educativo e cultural do campo público de televisão as questões centrais para os públicos infantil, jovem e adulto. Ali, foi definida uma demanda de programação das TVs públicas, que explicitamente considerou, dentre tantas questões, as de gênero, raça e território. Ressalte-se ainda que, desde o final de 2015, a agência vem adotando a paridade de gênero nas comissões de seleção do FSA e a exigência de declaração de gênero dos profissionais no registro de obras.

Durante muito tempo, por decisão institucional, a promoção da diversidade voltada para políticas afirmativas de igualdade racial e de gênero, são executadas pela SAV/MINC, com recursos do FSA. Tal decisão se baseou no fato de que tais políticas públicas têm caráter transversal, em parceria com outros órgãos da Administração Pública Federal.

Exemplos dessas iniciativas foram os editais para longas de baixo orçamento que tiveram como objeto a realização de filmes inéditos de ficção, com temática livre, dirigidos por cineastas negros (em 2012, 2014 e 2016). Em 2013 foi lançado o Edital Carmem Santos Cinema de Mulheres, ambos para curtas e médias metragens, de ficção ou documentário.

A partir da elaboração do novo Mapa Estratégico, a ANCINE vem debatendo estratégias, em seus mecanismos de fomento, para a persecução de uma maior

diversidade na produção de conteúdos audiovisuais e de desenvolvimento dos mecanismos a serem adotados, com base na análise da experiência internacional e nas políticas públicas de diversidade já em curso no Brasil. Demonstração clara do interesse da Agência de avançar nesse debate é o Seminário Internacional Mulheres no Audiovisual, a ser promovido no final de março, que irá abordar as políticas públicas e as ações da sociedade civil que propõem a redução da desigualdade de gênero no setor, e que buscam dar mais voz e visibilidade às mulheres no mercado audiovisual, bem como contará com a apresentação de um panorama das representações de raça e gênero nos filmes nacionais

Pelo exposto, a sugestão não foi acatada, mas considerada como contribuição ao processo do Planejamento Estratégico 2017/2020.

## **II) Tema: EXIBIÇÃO CINEMATOGRAFICA**

### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

1. **Ação:** Revisão da regulamentação do cumprimento e da aferição da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem (Instrução Normativa nº 88).

**Matéria:** Aperfeiçoamento dos critérios de aplicação da cota de tela à luz das mudanças na forma de programação das salas de exibição promovidas pelo advento da distribuição digital.

2. **Ação:** Revisão da regulamentação da utilização de mecanismos de incentivos fiscais federais para fomento a pequenos e médios exibidores brasileiros (Instrução Normativa nº 61)

**Matéria:** Aperfeiçoamento dos procedimentos e critérios para utilização de recursos públicos federais incentivados por pequenos e médios exibidores, de modo a ampliar o acesso a obras brasileiras independentes, estimular a maior diversidade do parque exibidor

### **b) Síntese e Análise das Contribuições**

Além das manifestações referentes ao tema “Distribuição”, já analisado, que também foram endereçados a este tema naquilo que pode se aplicar as normativas referentes ao tema “Exibição”, houve apenas uma manifestação adicional. Não se tratou de uma proposta, mas de uma problematização quanto à efetividade do mecanismo de “cota de tela” e da política de fomento ao audiovisual, particularmente no que afeta os aspectos concorrenciais.

O argumento utilizado é que a Cota seria “inerentemente anticoncorrencial”, ainda que justificável à luz da Convenção da Unesco para a promoção da diversidade cultural, o respondente se ressentiu de uma análise mais aprofundada dos resultados obtidos por esta política até o presente momento. Quanto a política de fomento, a principal crítica é que o crescimento relativo da produção audiovisual nacional não se refletiu de forma proporcional no crescimento da bilheteria e da renda de bilheteria. Segundo a argumentação, isso poderia indicar um mau direcionamento dos recursos públicos destinados à produção audiovisual nacional.

**Comentário:** A contribuição traz uma crítica à ANCINE por entender que “falta de uma análise profunda dos resultados dessa política (de cotas e de fomento) até agora”, e, na sequência, questiona a eficácia dessas políticas a partir da evolução de três variáveis: *market share* de lançamentos, renda e ingressos vendidos em salas de exibição, entre 2002 e 2015.

Cabe notar que os dados apresentados pela respondente da Consulta Pública estão todos em termos relativos - ou seja, medem a performance das obras brasileiras tendo por referência as obras estrangeiras - e representam apenas uma janela de consumo. Destacamos que a evolução dos valores absolutos das obras brasileiras foi positiva para todas as variáveis observadas, com crescimento de 200% no número de ingressos vendidos, 211% na renda de bilheteria (deflator: INPC) e de 345% no número de obras lançadas, entre 2002 e 2015.

Sobre os comentários à Cota de Tela, em primeiro lugar cabe dizer que esta política tem previsão legal (art. 55 da MP nº. 2.228-1/01), e seus valores são definidos anualmente por Decreto Presidencial. Neste sentido, o papel da ANCINE nesta matéria é de executora de disposições originadas dos poderes legislativo e executivo.

Ademais, a política de cotas deve ser compreendida essencialmente como uma ação voltada a promoção do acesso ao conteúdo audiovisual brasileiro, que opera no lado da oferta ao consumidor final. Sua avaliação não pode se restringir a uma análise de natureza estritamente econômica (incentivo ao setor, geração de emprego e renda, entre outros). Nesse sentido, o alcance das disposições da Convenção da UNESCO para a promoção da diversidade cultural não é acessório; elas embasam uma concepção de política pública de Cultura que visa garantir uma oferta mínima de conteúdo nacional aos cidadãos brasileiros que expresse a dimensão simbólica da nossa produção cultural. Essa é a razão fundamental que justifica a política de cotas, ao lado do estímulo ao desenvolvimento da cadeia econômica do audiovisual.

Sobre os comentários à política de fomento operada pela Agência, também cabe mencionar a existência de previsão legal (Lei nº. 8.313, de 23 de dezembro de 1991, Lei nº. 8.685, de 20 de julho de 1993, MP nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006).

No que diz respeito às críticas aos resultados da exibição do audiovisual nacional, por ser analisada sob um único viés, apresentam-se interpretações

enviadas. É preciso salientar os resultados expressivos do Programa Cinema Perto de Você (instituído pela Lei nº 12.599/2012) que vêm sendo alcançados na ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil, e do Programa Brasil de Todas as Telas, que visa promover o acesso de um número cada vez maior de brasileiros aos conteúdos produzidos no Brasil, em todas as plataformas de exibição. Os dados disponíveis apontam para uma expressiva expansão do parque exibidor (32% entre 2008 e 2015) e da bilheteria (94% entre 2008 e 2015), sendo mais significativa nas regiões Norte (expansão de 139,5% no número de salas, entre 2009 e 2015) e Nordeste (expansão de 83,5% no número de salas, entre 2009 e 2015).

Também é importante considerar outras janelas de exibição, como a TV Paga, em que a política de Cota de Tela tem obtido resultados significativos, estimulando as produções de conteúdo nacional e ocasionando um forte dinamismo ao setor desde o advento da lei 12.485/2011. Baseando-se nos dados de Certificados de Registro de Título - CRT emitidos, observou-se crescimento de aproximadamente 240% no montante de horas de programação brasileira veiculada no segmento de TV Paga, entre 2011 e 2015. Em 2016 foram veiculadas 87.902 horas de conteúdo nacional independente no segmento de TV Paga.

Por fim, sugere-se consulta aos seguintes documentos disponíveis no sítio da ANCINE - que trazem análises amplas e detalhadas sobre o audiovisual brasileiro e permitem o acompanhamento dos resultados da política nacional de desenvolvimento do setor audiovisual: Relatórios de Gestão da Agência, Relatórios de Gestão do FSA, Plano de Diretrizes e Metas do Audiovisual, Informes e Estudos publicados no Observatório do Cinema e do Audiovisual.

Pelo exposto, a sugestão não foi acatada.

### III) Tema: TV PAGA

#### a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

1. **Ação:** Regulamentação dos canais de distribuição obrigatória no Serviço de Acesso condicionado.

**Matéria:** Regulamentação do credenciamento de entidades programadoras de canais de distribuição obrigatória e da veiculação de publicidade nestes canais

2. **Ação:** Regulamentação da inclusão de tecnologias de acessibilidade visual e auditiva na TV Paga

**Matéria:** Promoção da acessibilidade visual e auditiva nos canais de programação veiculados na TV Paga

## **b) Síntese e Análise das Contribuições**

Para a primeira ação proposta, o tema recebeu três manifestações de três entidades. Uma, em apoio à proposta, solicitou urgência da regulamentação da classificação dos canais de distribuição obrigatória, para que as prestadoras estejam seguras do cumprimento das suas obrigações legais. Salientou que essa questão é particularmente preocupante nos serviços de assinatura DTH, que possui uma limitação tecnológica para a quantidade de canais oferecidos e cuja solução envolve custos elevados para as prestadoras do serviço. A manifestação também aporta algumas sugestões a serem consideradas na futura regulamentação.

Outra manifestação concorda com a regulamentação, porém ressalta que deve ser executada conjuntamente com a ANATEL e considerando o §2º do Art. 52 da Resolução da Anatel nº 581/2012 (Regulamento do SeAC) daquela agência, e com base no acordo de cooperação técnica celebrado entre as duas agências em 2013.

Por fim, a terceira manifestação se posiciona de forma contrária a essa regulamentação, alegando que a ANCINE não teria competência legal para essa matéria, por não constar de forma expressa na Lei. O mesmo ocorreria em relação às participações de programadoras nacionais e do conteúdo brasileiro. Por fim, refuta a fundamentação com base na Diretriz nº 2 do PDM, já que esta não faz referência explícita aos canais de distribuição obrigatória.

No que diz respeito à regulamentação de recursos de acessibilidade na TV Paga, foram aportadas cinco manifestações de cinco distintas entidades. Duas favoráveis e três contrárias.

As que declararam apoio destacaram que é relevante que a ANCINE regulamente a questão do lado das programadoras e que considere as distintas infraestruturas tecnológicas utilizadas. Observou que as obrigações deverão ser definidas de forma exaustiva, para dar segurança jurídica aos agentes envolvidos. Uma das manifestações aportou alguns aspectos técnicos a serem considerados na regulamentação.

Outras três manifestações se posicionaram pela exclusão do tema da Agenda regulatória. Uma afirmou que o tema é objeto de Leis federais que disciplinam integralmente a matéria, sem necessidade de normas regulamentares ou regulatórias. As outras duas manifestações – que desenvolvem a mesma argumentação – alegam que a atividade de distribuição é regulada pela ANATEL, pela Resolução nº 667/2016 (Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de telecomunicações de interesse coletivo). Sendo assim, as empacotadoras estariam fora da competência regulatória da ANCINE. Além disso, as imposições de obrigações regulatórias para elas aumentariam os seus custos de programação e “teriam forte impacto na formação do preço ao consumidor nos pacotes de TV por assinatura.”

Acrescentam, ainda, que o Estatuto da Pessoa com Deficiência, ao contrário do que dispôs para outros segmentos, não criou diretrizes de acessibilidade para a

veiculação de obras audiovisuais não publicitárias. Logo, não demanda regulamentação específica nem delega à ANCINE qualquer competência para essa finalidade.

Ademais, afirmam que os diversos agentes da cadeia produtiva já estão debatendo a padronização dos recursos de acessibilidade em grupos de trabalho no âmbito da ABA e ABNT, de forma a cumprir com as diretrizes do Art. 69 da Lei 13.146/2013, que, no seu dizer “parecem alcançar a TV por assinatura”.

**Comentário:** A proposta de exclusão do tema da Agenda regulatória, por não reconhecer competência legal na ANCINE para normatizar a matéria, não converge com o entendimento da Agência e do Ministério Público Federal, que oficiou a Agência em algumas oportunidades sobre esta questão. A atuação da ANCINE, nesse caso, é similar àquela aplicada às salas de exibição, ou seja, garantir o cumprimento das obrigações da Lei 13.146/2015, nos prazos delimitados, em consonância com as obrigações decorrentes da Lei 12.485/2011.

Portanto, a regulamentação da ANCINE não se confunde, nem conflita, com a Resolução nº 667/2016 da ANATEL, apenas a complementa. A base legal para a atuação da ANCINE é citada abaixo:

**Lei 13.146/2015**

(...)

*Art. 42. A pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso:*

*I - a bens culturais em formato acessível;*

*II - a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais e desportivas em formato acessível; (...)*

(...)

*Art. 69. O poder público deve assegurar a disponibilidade de informações corretas e claras sobre os diferentes produtos e serviços ofertados, por quaisquer meios de comunicação empregados, inclusive em ambiente virtual, contendo a especificação correta de quantidade, qualidade, características, composição e preço, bem como sobre os eventuais riscos à saúde e à segurança do consumidor com deficiência, em caso de sua utilização, aplicando-se, no que couber, os [arts. 30 a 41 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990](#).*

*§ 1º Os canais de comercialização virtual e os anúncios publicitários veiculados na imprensa escrita, na internet, no rádio, na televisão e nos demais veículos de comunicação abertos ou por assinatura devem disponibilizar, conforme a compatibilidade do meio, os recursos de acessibilidade de que trata o art. 67 desta Lei, a expensas do fornecedor do produto ou do serviço, sem prejuízo da observância do disposto nos [arts. 36 a 38 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990](#).*

(...)

**Lei 12.485/11**

(...)



*Art. 9º As atividades de produção, programação e empacotamento são livres para empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.*

*Parágrafo único. As atividades de programação e de empacotamento serão objeto de regulação e fiscalização pela Agência Nacional do Cinema - Ancine no âmbito das competências atribuídas a ela pela [Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001](#).*

*(...)*

**MP 2228-1/01**

*(...)*

*Art. 1º, (...) § 4º Para os fins desta Medida Provisória, entende-se por: [\(Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011\)](#)*

*I - serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura: serviço de acesso condicionado de que trata a lei específica sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; [\(Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011\)](#)*

*II - programadoras de obras audiovisuais para o segmento de mercado de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura: empresas programadoras de que trata a lei específica sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. [\(Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011\)](#)*

*(...)*

*Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências...)*

*XVIII - regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; (...)*

Por fim, cabe observar que a regulação proposta, amparada pela Diretriz nº 2 do PDM, se refere ao que impacta a oferta de canais e do conteúdo nacional oferecido na TV por assinatura, o que não se confunde com as competências da ANATEL.

Pelo exposto, o tema foi mantido na Agenda.

#### **IV) Tema: FINANCIAMENTO AO SETOR AUDIOVISUAL**

##### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

1. **Ação:** Regulamentação da gestão de direitos de exploração econômica de Projetos audiovisuais fomentados com recursos públicos federais e para fins de classificação de obras aptas a atender as obrigações de veiculação de conteúdo brasileiro estabelecidas na Lei 12.485

**Matéria:** Estabelecimento de diretrizes para a gestão de direitos de exploração econômica de projetos audiovisuais realizados com recursos públicos federais e comunicação; regulamentação de seu licenciamento para veiculação em canais educativos, legislativos, universitários, judiciários, comunitários e

estabelecimentos públicos de ensino, dez anos após a sua primeira exibição; e definição de critérios para fins de classificação de obras aptas a atender as obrigações de veiculação de conteúdo brasileiro estabelecidas na Lei 12.485

2. **Ação:** Revisão da regulamentação dos procedimentos relativos a criação e operação de FUNCINEs (Instrução Normativa nº 80)

**Matéria:** Aprimoramento e simplificação dos procedimentos referentes a criação e operação dos FUNCINEs

### **b) Síntese e Análise das Contribuições**

Esse tema recebeu três manifestações de três diferentes entidades. Duas delas já foram analisadas no tema “Distribuição”, cujos comentários aplicam-se ao tema financiamento, onde couber.

A outra manifestação entende que a ANCINE estaria extrapolando os limites de suas competências para a normatização das coproduções, criando restrições desnecessárias ao crescimento do mercado e provocando escassez de produtos. Afirma, ainda, que as disposições da Lei 12.485/2011 seriam suficientes, particularmente no que tange aos critérios de classificação de obras aptas a atender as obrigações de veiculação de conteúdo brasileiro. É pleiteada, também, uma “flexibilização” das restrições e uma “facilitação” da aprovação de coproduções, no entanto não há um detalhamento de quais aspectos das normas deveriam ser revistos. Propõe, a respondente da Consulta, que essa ação deveria constar da Agenda 2017-2018.

**Comentário:** A ANCINE atua estritamente dentro dos limites de sua competência regulatória e todas as propostas de norma são avaliadas, previamente à sua aprovação, pela Procuradoria Geral da República. Estas sugestões refletem uma análise crítica por parte da respondente e não uma intenção propositiva de alteração da Agenda Regulatória 2017/2018, entendendo-se importante a oitiva da opinião da proponente, sem, no entanto, haver efeitos sobre o texto em consulta.

## **V) Tema: MEDIAÇÃO DE CONFLITOS**

### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

**Ação:** Regulamentação da atuação da ANCINE na mediação de conflitos

**Matéria:** Estabelecimento de escopo e procedimentos para a implantação da ferramenta de mediação de conflitos na ANCINE

### **b) Síntese e Análise das Contribuições**

Esse tema recebeu quatro manifestações de diferentes entidades, sendo três pela exclusão desse tema da Agenda e uma favorável à sua manutenção, sugerindo inclusive a sua ampliação para mecanismos de arbitragem.

As argumentações apresentadas basicamente se basearam numa suposta ausência de competência legal da ANCINE para mediar e arbitrar conflitos, assinalando que a opção pela solução de controvérsias entre particulares é objeto da livre escolha das partes contraentes.

**Comentário:** A Arbitragem não está no escopo da proposta, apenas a mediação de conflito, entendida como a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (conforme Parágrafo único do Artigo 1º da lei 13.140/2015). A mediação é sempre facultativa e só pode ocorrer pela livre vontade das partes. A competência para essa matéria é dada por aquela mesma Lei, **que em seu artigo 43 dispõe que:** “Os órgãos e entidades da administração pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas” (grifo nosso).

Pelo exposto, o tema foi mantido na Agenda.

## **VI) Tema: ORDEM ECONÔMICA**

### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

**Ação:** Regulamentação da atuação da ANCINE no campo da defesa da concorrência e da ordem econômica

**Matéria:** Definição dos procedimentos para atuação da ANCINE no campo da defesa da concorrência e da ordem econômica nos termos previstos pela Lei 12.529/2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

### **b) Síntese e Análise das Contribuições**

O tema recebeu sete manifestações de sete diferentes entidades. Cinco delas pleitearam a exclusão desse tema da Agenda Regulatória. Todas com um mesmo argumento: que essa competência seria exclusiva do CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica, não cabendo a ANCINE qualquer papel nessa seara. Outras duas manifestações se posicionaram de forma favorável, compreendendo que a ANCINE pode atuar de forma complementar. Uma dessas manifestações recomendou cautela para que a normatização não conflite com as competências do CADE.

**Comentário:** Ressalte-se que a atuação da ANCINE não concorre nem conflita com as competências do CADE. O papel reservado para a Agência está previsto no art. 65, inciso I e no art. 66, § 6º da Lei 12.529/2011, que é a fundamentação legal da regulamentação proposta. Assim, é possível à ANCINE tanto representar, quanto recorrer ao Tribunal do CADE quanto a potenciais condutas anticompetitivas ou aos atos de concentração.

Pelo exposto, o tema foi mantido na Agenda.

## **VII) Novos temas sugeridos**

Três entidades apresentaram a proposta de um novo tema denominado “Metodologia de Sanção”. Em suas justificativas informam se ressentir de uma metodologia que uniformize o cálculo do valor base das sanções de multa a serem aplicadas às produtoras, programadoras e empacotadoras de forma objetiva.

As principais queixas se referem a uma discricionariedade, ou um suposto “ímpeto punitivo”, que aplicaria sanções desproporcionais ou de fundamentação pouco clara. É sugerido, neste sentido, o estabelecimento de critérios objetivos e bem fundamentados a serem observados, que seriam necessários para dar previsibilidade e segurança jurídica, minimizando o risco de contenciosos indesejáveis.

Uma manifestação salientou que há aplicação de sanções em matérias para as quais a Agência não teria competência legal para tanto, como a prevista no art. 41 da IN 100, de natureza consumerista.

Ponderou-se que o porte econômico do infrator, tomado de forma isolada, sem considerar a vantagem auferida, pode gerar multas não suportáveis pelo regulado e gerar contestação no judiciário.

É importante observar que os critérios e o fluxo processual para a aplicação de sanções, utilizados pela ANCINE, estão estabelecidos na IN 109/2012. No entanto, não foi solicitada, pelas respondentes da Consulta, a revisão deste normativo mas sim, de forma geral, a definição de critérios ou parâmetros metodológicos.

Três entidades apresentaram a proposta temática “procedimentos administrativos”. Demanda-se que seja revisado o regimento interno da Agência com o detalhamento dos ritos dos processos administrativos, em observância ao disposto pela Lei Federal nº. 9.784/99. De acordo com as manifestações apresentadas, estariam sendo desrespeitados alguns dos requisitos básicos previstos na referida Lei. Uma das entidades anunciou que encaminhará oportunamente exemplos que fundamentam os principais problemas nos procedimentos administrativos da ANCINE.

Essas entidades elencaram um amplo rol de críticas aos procedimentos administrativos da Agência. Porém, não houve a apresentação de casos concretos que possam fundamentar algumas das críticas apresentadas, de forma a tornar viável a avaliação de sua pertinência. As críticas apresentadas podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- Não publicação de regras restritivas de direito que gera insegurança entre os regulados;

- Resoluções da Diretoria Colegiada (RDCs) com força de Instruções Normativas, sem dar publicidade a sua fundamentação ou submetê-las à consulta pública;
- Edição de normas em que a Agência autoriza a si mesma a prerrogativa de regulamentações futuras;
- Prazos curtos para cumprimento de novas regras;
- Informalidades na citação (por e-mail ou não oficia devidamente).
- Alterações frequentes nas normas, impactando negativamente a sua observância;
- Poucas convocatórias de audiências públicas, ou realizadas “pró-forma” sem divulgação prévia de documentos que justificam as propostas em consultas públicas;
- Falta de publicidade das reuniões da Diretoria Colegiada (divulgação oportuna da pauta, transmissão em tempo real, divulgação detalhada das atas);
- Auto de Infração, sem acesso imediato aos documentos que o fundamentam, o que limitaria o direito de defesa;
- Casos em que há ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

### **Comentário:**

Todos os atos normativos da ANCINE, antes de sua publicação, são submetidos ao crivo da Procuradoria Geral da República, que atestam a sua conformidade não só com a Lei de Processo Administrativo, mas também em relação às demais normas da Administração Pública cabíveis.

A realização e o escopo de consultas e audiências públicas, análises de impacto regulatório e resoluções da Diretoria Colegiada estão disciplinadas em normativos próprios. Eventualmente, alterações regimentais que aperfeiçoem esses procedimentos podem ser implementadas. No entanto, tais ações fogem ao escopo da Agenda Regulatória, pois dizem respeito a normas da administração interna da Agência. As críticas enviadas, no entanto, serão analisadas e consideradas no sentido de aperfeiçoar os trâmites administrativos e os mecanismos de transparência adotados pela Agência.

Pelo exposto, não houve inserção destes novos temas propostos na Agenda.

### **VIII) Manifestações não específicas, de caráter geral**

A Consulta Pública também recebeu algumas manifestações de ordem geral, em forma de recomendação e de natureza metodológica, de parte de um órgão público.

Uma outra manifestação se declarou contrária ao debate sobre Vídeo sob Demanda – que não é objeto da proposta de Agenda Regulatória - pela ausência de marco legal.

Por fim, outra entidade se manifestou contrária à formulação da Agenda Reguladora pela ANCINE, uma vez que, no seu entendimento, tal atribuição compete ao Conselho Superior de Cinema – CSC, responsável pela Política Nacional de Cinema.

É importante ressaltar que a Agenda Regulatória não se confunde com a Política Nacional de Cinema; ela é a expressão normativa da mesma, cuja competência é da ANCINE. Desta forma, a Agenda Regulatória tem impacto na esfera infra-legal, pois deriva do marco jurídico que expressa a Política Nacional de Cinema.

Quanto ao Vídeo sob demanda, cuja ação regulatória por parte da ANCINE depende de um novo marco legal, destaque-se que esse tema não pode estar fora da visão de futuro da Agência, já que não há dúvidas sobre os impactos que o VoD promove no mercado audiovisual. Esses serviços deverão se coadunar com as diretrizes da política audiovisual estabelecidas no PDM.